

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LES  
**CONSEILS LOCAUX ALGÉRIENS**  
ET  
**LA REPRÉSENTATION DES INDIGÈNES**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera présenté et soutenu le Vendredi 28 Juin 1901, à 9 heures 1/2.*

PAR

**ANDRÉ MALLARMÉ**

DOCTEUR EN DROIT (ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

LAURÉAT DE L'ÉCOLE DE DROIT D'ALGER

---

*Président :* M. WEISS, *professeur.*

*Suffragants :* } MM. LÉVEILLÉ, *professeur.*  
ESTOUBLON, *professeur.*

---

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & C<sup>ie</sup>, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

---

1901







THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES  
**CONSEILS LOCAUX ALGÉRIENS**  
ET  
**LA REPRÉSENTATION DES INDIGÈNES**

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

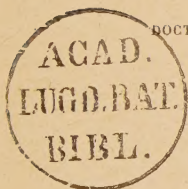
L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera présenté et soutenu le Vendredi 28 Juin 1901, à 9 heures 1/2.*

PAR

**ANDRÉ MALLARMÉ**

DOCTEUR EN DROIT (ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)  
LAURÉAT DE L'ÉCOLE DE DROIT D'ALGER



*Président : M. WEISS, professeur.*  
*Suffragants : } MM. LÉVEILLÉ, professeur.*  
*ESTOUBLON, professeur.*

---

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & C<sup>ie</sup>, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

—  
1901



A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

## BIBLIOGRAPHIE

---

### DOCUMENTS OFFICIELS

*Recueil des actes du gouvernement de l'Algérie* (1830-1854).

*Bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie* (1855-1857).

*Bulletin officiel de l'Algérie et des colonies* (1858-1860).

*Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie*, depuis 1861 (Abrév. : Bulletin).

*Exposés de la situation de l'Algérie*, publiés par le gouvernement général.

*Etat de l'Algérie* : 1<sup>o</sup> au 31 décembre 1880, 2<sup>o</sup> au 1<sup>er</sup> octobre 1881, publié d'après les documents officiels, par ordre de M. L. Tirman, gouverneur général de l'Algérie, 1881.

*Statistique générale de l'Algérie*, publiée par le gouvernement général, 1885-87, 1891-94, 1894, 1895, 1896.

*Tableau général des communes de l'Algérie*, dressé par le gouvernement général : 1<sup>o</sup> au 30 septembre 1887 ; 2<sup>o</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 1892.

*Tableau de la situation des établissements français dans l'Afrique du Nord*, document publié par le ministère de la guerre. Années 1837, 1838, 1840.

### OUVRAGES GÉNÉRAUX ET RECUEILS DE LÉGISLATION

BAVELIER, *Dictionnaire du droit électoral*, v<sup>o</sup> Algérie, Paris, 1882.

- CHANTE-GRELLET, *Traité des élections*, 2 vol. 1898.
- FRANQUE, *Lois de l'Algérie* (1830-1844), 3 vol. 1844.
- LEROY-BEAULIEU, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 1885 et 1897.
- MORGAND, *La loi municipale*, t. II, 1884-1896.
- RAMBAUD (L.) *La France coloniale*, 1895.
- WEISS (André), *Traité théorique et pratique de droit international privé*, t. I<sup>er</sup> : *De la nationalité*. Paris, 1892.
- ESTOUBLON et LEFÈBURE, *Code de l'Algérie annoté*, et ses suppléments, Alger, 1895-1900 (abrev. : Estoublon).
- MÉNERVILLE (de) *Dictionnaire de la législation algérienne*, 1830-1872, 3 vol. Alger-Paris, 1867, 1872 (abrev. : Ménerville).
- HUGUES et LAPRA, *Code algérien*, 1872-1878, faisant suite au précédent, 1 vol. Blida, 1878 (abrev. : Hugues).
- SANTAYRA, HUGUES et LAPRA, *Législation de l'Algérie*, 1878-1883, faisant suite au précédent, 1 vol., Paris, 1884 (abrev. : Hugues).
- HUGUES, *Législation de l'Algérie*, 1883-1887, faisant suite au précédent, 1 vol., Blida, 1888 (abrev. : Hugues).
- JOURNAL DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR D'APPEL D'ALGER, publié par M. Eugène Robe, pour la période 1857-1899 (abrev. : *Journ. de Robe*).
- REVUE ALGÉRIENNE ET TUNISIENNE, publiée par l'Ecole de droit d'Alger, sous la direction de M. Robert Estoublon, 1885-1901.
- TILLOY (René), *Répertoire alphabétique de jurisprudence, de doctrine et de législation algériennes et tunisiennes* (en cours de publication). Alger, 1890.

## OUVRAGES SPÉCIAUX

- ADRESSE à S. Exc. le maréchal de Mac-Mahon, gouverneur général de l'Algérie, 27 février 1866 (LK<sup>s</sup> 770).
- ADRESSE des Algériens au Corps législatif, Alger, 1870.
- AHMED BEN SLIMAN, caïd de Ksar-Their, *Rapport adressé à la Commission d'études des questions algériennes*, 1891.

- AUMALE (duc d'), *La question algérienne*, à propos de la lettre adressée par l'Empereur au maréchal de Mac-Mahon, 1866.
- BAZILLE (Camille), *Les indigènes algériens et l'impôt arabe*, 1882.
- BAZILE, *Proposition de loi portant naturalisation des indigènes anciens militaires*, Chambre, 11 décembre 1895.
- BÉHIC, *Rapport de la Commission de 1869*, janvier 1870.
- BENOIST (Ch.), *Enquête Algérienne*, 1892.
- BONZOM (L.), *Du régime fiscal en Algérie*, 1900.
- BROGLIE (prince Alb. de), *Une réforme administrative en Afrique*, 1860.
- BUGEAUD (général), *L'Algérie. Des moyens de conserver et d'utiliser cette conquête*, 1842.
- BURDEAU, *L'Algérie en 1891*. Rapport et discours à la Chambre des députés, Paris, 1892.
- CAHIERS ALGÉRIENS, Alger, 1870.
- CAIX DE SAINT AYMOUR (Vte de), *Arabes et Kabyles*, 1891.
- CASTÉRAN, *L'Algérie française depuis 1884*, Paris, 1900.
- CŒUR (Pierre), *L'assimilation des indigènes musulmans*.  
Extrait de l'*Avenir Algérien*, 1890.
- COLIN (Maurice), *Quelques questions algériennes*, 1899.
- CHARPENTIER (Léon), *Analyse du cours de législation algérienne*, Alger, 1887.
- CHARPENTIER (Léon), *Précis de législation algérienne et tunisienne*, Alger, 1899.
- CLAMAGERAN, *L'Algérie*, 1873-1881.
- CLAMAGERAN, *Régime fiscal de l'Algérie*, Rapport au Sénat, 1<sup>er</sup> décembre 1892.
- CLAUZEL (Général), *Observations sur quelques actes de son commandement d'Alger*, 1831.
- COMBES, *Enseignement supérieur des Musulmans*, Rapport au Sénat, 2 février 1894.
- COMMISSION chargée d'étudier et de formuler un projet de constitution algérienne, 1869.
- COMMISSION sénatoriale d'étude des questions algériennes, dépositions faites du 1<sup>er</sup> mai au 20 juillet 1891.
- DIDIER, *Du gouvernement de l'Algérie*, Extrait de la *Politique Nouvelle*, 1851.

- DUVERNOIS, *L'Algérie, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1858.
- FERRY (Jules), *Rapport de la commission sénatoriale d'étude des questions algériennes. Organisation et attributions du gouvernement général de l'Algérie*, 27 octobre 1892.
- FOURMESTREAUX, *Les idées napoléoniennes en Algérie*, 1865.
- FRANQUE, *De la naturalisation des israélites et des étrangers en Algérie*, 1863.
- FRANQUE, *Les juifs algériens*, 1865.
- GASTRE, *Le peuple algérien*, 1884.
- GODEFROY, *Les communes de plein exercice en Algérie*, 1888.  
Extrait de la *Revue algérienne et tunisienne*.
- GOMEL, *Questions algériennes et tunisiennes*, novembre 1887.  
Extrait du *Journal des économistes*.
- GRIVAZ, *Les délégations financières* (article paru dans la *Revue politique et parlementaire*), 10 juin 1900.
- HANOTEAU et LETOURNEUX, *La Kabylie et les coutumes kabyles*, 3 vol., 1873.
- HAUTPOUL (Général d'), *Du ministère de la guerre en 1850, et de l'Algérie en 1851*, Paris, 1851.
- HUGUES (Alb.), *La nationalité française chez les Musulmans de l'Algérie*, 1899.
- ISAAC, *Proposition de loi portant modification du système de représentation des indigènes algériens*, Sénat, 4 avril 1893.
- KHOUDJA (Louis), *A la commission du Sénat. La question indigène*, 1891.
- LAMOTHE (de), *De la représentation des indigènes* (article paru dans le *Bulletin de la société française pour la protection des indigènes des colonies*), septembre 1882.  
*La loi municipale et les droits des indigènes algériens* (*Bulletin de la société française, etc.*), décembre 1883 et mars 1884.
- LEBON (André), *Les droits municipaux des indigènes algériens et le décret du 7 avril* (*Bulletin de la société française, etc.*), juin 1884.
- LEBON (André), *L'élection des maires et adjoints en Algérie* (*Bulletin de la société française, etc.*), juin 1882.  
*L'administration et les indigènes en Algérie* (article paru dans *Le Parlement*), 15 juin 1881.

*La représentation des indigènes de l'Algérie* (article paru dans *Le Parlement*), 5 novembre 1881.

LEROY, *Etat général du royaume d'Alger*, La Haye, 1750.

LEROY-BEAULIEU (Paul), *L'Algérie et la Tunisie*, 1897.

LENORMAND, *Questions algériennes. Le péril étranger*, 1899

LEPELLETIER DE SAINT-RÉMY, *La représentation des colonies dans le Parlement*, 1847.

LISKENNE (Louis), *Coup d'œil sur la ville d'Alger*, 1830.

MARTINEAU, *Proposition de loi portant naturalisation progressive des indigènes de l'Algérie*, Chambre, 27 juillet 1890.

MATHIEU, *Les races et les religions en Algérie*, 1894.

MATHIEU, *L'Algérie et la commission sénatoriale*, 1895.

MENGARDUQUE, *De la représentation des indigènes dans les conseils généraux algériens* (Discours prononcé au conseil général de Constantine), 15 octobre 1888.

MERCIER, *L'Algérie en 1880*, 1880.

MERCIER, *L'Algérie et les questions algériennes*, 1883.

MERCIER, *La question indigène en Algérie au commencement du vingtième siècle*, 1901.

MICHELIN et CLUSERET, *Proposition de loi portant naturalisation en masse des indigènes de l'Algérie*, Chambre, 15 juin 1887 et 16 janvier 1897.

MONTABELLO (Comte de), *Quelques mots sur l'Algérie à propos de l'enquête*, février 1870.

MORSLY (Dr), *La question indigène en Algérie*, 1894.

NAPOLÉON III, *Lettre au maréchal Pélissier sur la constitution de la propriété dans les territoires occupés par les Arabes*, 6 février 1863.

NAPOLÉON III, *Lettre au maréchal de Mac-Mahon sur la politique de la France en Algérie*, 20 juin 1865.

OLIER (Jean), *Les résultats de la législation sur la nationalité en Algérie* (article paru dans la *Revue politique et parlementaire*), 10 septembre 1897.

PENSA, *L'Algérie. Voyage de la commission sénatoriale d'étude des questions algériennes*, 1894.

PELLISSIER DE REYNAUD, *Annales algériennes* (1830-1854), 3 vol., Alger, 1854.

PELLISSIER DE REYNAUD, *Mémoire sur les mœurs et les institutions sociales des populations indigènes du nord de l'Afrique* (Appendice au troisième volume des *Annales algériennes*, p. 426 et suiv.).

PEYRE (de), *Administration des communes mixtes*, 1881-1884.

PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, 1869.

*Pétition de 3.650 habitants de la province de Constantine au Corps législatif*, novembre 1869.

RUAUDOT, *Tableau du royaume d'Alger*, 1830.

RIBOURT (Colonel), *Le gouvernement de l'Algérie de 1852 à 1858* (Extrait de la *Revue contemporaine*), 15 avril et 15 mai 1859.

RICOUX (Dr), *La démographie figurée de l'Algérie*, 1880.

ROBE (Eugène), *Historique du régime politique des indigènes*, monographie parue dans le *Journal de la jurisprudence de la Cour d'appel d'Alger*, années 1895 et 1896.

ROUSSET (Camille), *La conquête d'Alger*, 1879.

ROUARD DE CARD, *Etudes de droit international*, p. 215.

ROUARD DE CARD, *La naturalisation des indigènes musulmans* (article paru dans la *Revue générale d'administration*), décembre 1880.

ROUARD DE CARD, *Les indigènes musulmans de l'Algérie devant les assemblées locales* (monographie parue dans la *Revue générale d'administration*), novembre et décembre 1888.

ROUYER, *Rapport au conseil général de Constantine, tendant à instituer une représentation départementale spéciale des indigènes*, 16 octobre 1888.

SABATIER (Camille), *Essai de constitution algérienne* (monographie parue dans les *Annales économiques*), 5 et 20 mai 1889.

SHALER, *Esquisse de l'Etat d'Alger*, 1828.

THOMAS (J.), *Les délégations financières algériennes et le droit public* (monographie parue dans la *Revue du droit public et de la science politique*), juillet à août 1899.

THOMAS (J.), *L'électorat aux délégations financières* (Extrait de la *Revue du droit public et de la science politique*), 1900.

- TROLARD, *La représentation des indigènes dans les conseils locaux*, Rapport au conseil général d'Alger, juin 1888.
- TILLOY, *Le régime municipal en Algérie* (Extrait du *Répertoire de jurisprudence, de doctrine et de législation algériennes et tunisiennes*), 1897.
- VILLOT (Lieutenant-Colonel), *Mœurs, coutumes et institutions des indigènes de l'Algérie*, 1888.
- VIGNON (L.), *La France en Algérie*, 1890.
- VIVAREZ (Mario), *Transmutations ethniques*, Note adressée à la commission sénatoriale des XVIII, 1891.
- WAHL (Maurice), *L'Algérie*. 1889 et 1897.
- WARNIER, *L'Algérie devant l'Empereur*, 1863.
- WALSIN-ESTERHAZY, *De la domination turque dans l'ancienne régence d'Alger*.



## PRÉFACE

Dans l'œuvre entreprise par la France en Algérie, l'une des plus grandes difficultés, si ce n'est la plus grande, puisque toutes les autres en dérivent (1), provient de ce que nous trouvâmes, établie dans le pays, une population nombreuse (2), avec sa religion, ses mœurs,

1. Il suffit, pour se rendre compte de l'importance de la question indigène, de lire les débats parlementaires sur l'Algérie. Voyez en particulier les séances du Sénat de février 1891 et de la Chambre, de novembre 1896.

2. Cette population indigène comprenait, outre quelques Turcs et des Juifs, surtout des Arabes, des Maures et quelques nègres dans les villes, puis des Kabyles que nous ne rencontrâmes que plus tard.

Les Juifs sont confondus, de nos jours, avec la population européenne, les Turcs ont à peu près disparu, soit par émigration, soit par fusion ; mais on trouve encore des étrangers qui appartiennent aussi à l'Islamisme : Marocains et Tunisiens. Néanmoins, on n'entend ordinairement le mot *indigènes* que dans son sens restreint, c'est-à-dire uniquement les *sujets musulmans français*, Arabes et Kabyles, c'est dans ce sens que nous l'emploierons.

Les premiers chiffres approximatifs qu'on ait pu établir, remontent à 1850. A cette époque, on l'évaluait environ à 2 millions 300.000 habitants. Depuis, elle s'est accrue sans cesse, sauf dans les périodes de calamités comme lors de la famine de

ses institutions, qui se refusa à accepter d'abord notre domination, puis notre civilisation.

Quelle attitude fallait-il prendre à son égard ? Tel fut le problème qui se posa dès 1830.

Plusieurs partis étaient possibles : soit repousser les indigènes au delà de l'Atlas, les rejeter au fond du Sahara, soit consolider toutes leurs coutumes, rendre inviolables toutes leurs propriétés, et éloigner les Européens d'un contact fréquent avec eux ; soit les fondre avec la population européenne en leur imposant, par la contrainte ou par la propagande, nos mœurs, nos lois et peut-être même notre religion ; soit enfin, tâcher d'agir sur eux sans avoir la prétention de les transformer, « s'efforcer d'amener entre eux et les Européens une concorde harmonique » (1).

Les traditions d'humanité et de générosité de la France autant que les difficultés] d'exécution qu'on eût rencontrées, empêchèrent qu'on s'arrêtât au premier parti ; le second fut tenté d'abord avec le système étroit du *cantonnement militaire* avant 1848, puis avec la conception plus libérale du *royaume arabe* vers 1863. De nos jours on se partage entre les deux dernières théories : les uns, sous couleur d'arabophilie, prétendent assimiler entièrement, et dans tous les domaines, les indigènes à nous, et croient possible une unification complète

1867 où périrent près de 500.000 individus. Le recensement de 1891 la trouva à 3.500.000, celui de 1895 à 3.800.000 ; elle doit atteindre actuellement plus de 4 millions.

1. Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 239. Voyez également Villot, *op. cit.*, p. 487.

des lois et des institutions en Algérie ; d'autres, moins absolus, prétendent seulement au relèvement et à la prospérité de la population arabe, en la faisant participer aux progrès de notre civilisation, mais proposent de n'avancer que lentement et avec prudence, en ne lui appliquant que celles de nos institutions qui sont compatibles avec ses mœurs et sa religion.

Ce dernier parti est le seul sérieux et le seul utile, car notre œuvre doit être une politique non d'infiltration ethnique et d'assimilation, mais d'éducation sociale et de civilisation (1). Il est d'ailleurs aussi le seul possible, car, sans rechercher si le Coran est un obstacle absolu à une assimilation sociale, sans nous demander si l'Arabe subit une infériorité ethnique qui l'empêche de s'associer aux progrès de notre civilisation (2), il nous suffira de constater que tous les efforts, tentés vers une fusion complète, sont restés vains et que les indigènes, cantonnés dans leurs traditions religieuses, sont encore à peu près aussi éloignés de nous qu'ils l'étaient en 1830 (3).

1. En ce sens, voyez Villot, p. 490 ; Tirman, Discours au Sénat, séance du 26 février 1891, *déb. parlem.* p. 105.

2. Sur ces questions qui sortent et de notre étude et de notre compétence, voyez en particulier : docteur Morsly, *op. cit.*, chap. II, pp. 49 et suiv. ; Trolard, rapport au conseil général d'Alger, 1888 ; Isaac, *L'Algérie*, article paru dans la *Liberté coloniale*, 3 août 1892. *Contra*, voyez : Marchal, Discours au conseil général d'Alger, 24 octobre 1888 ; Viarez, *Transmutations ethniques* : L'indigène, en tant que race, est inassimilable.

3. Il n'est pas nécessaire, pour prouver pareille assertion, de passer en revue les nombreux échecs subis par les avances de naturalisation, il suffit d'avoir vécu un an seulement en Algérie pour s'en rendre compte ; le seul fait suivant, qui est souvent

La conquête morale est, sans doute, aussi nécessaire, sinon plus, que la conquête guerrière, mais il faut l'entreprendre avec circonspection et en tenant compte des différences de religion et de mœurs : entre les indigènes de l'Algérie et nous, ces différences sont si essentielles, si profondes, qu'il faut se contenter d'une simple influence civilisatrice sur eux, sans tenter la chimérique utopie de les absorber.

Cependant, même réduite à ces limites, notre action sociale en Algérie reste immense, et les devoirs qu'elle entraîne sont multiples. Parmi ceux-ci, l'un s'impose à nous impérieusement : c'est de donner aux indigènes une administration équitable et bienveillante, et en par-

cité, est significatif : les soldats et même les officiers indigènes, qui ont vécu de la vie française pendant la durée de leur service, quand l'heure de la retraite est venue pour eux, reprennent la vie arabe et, après avoir passé 15 ou 20 ans au milieu de nous, redeviennent ce qu'ils étaient avant d'entrer au service.

Voyez en ce sens le discours de M. Tirman, gouverneur général, au Sénat, 26 février 1891, *déb. parlem.*, p. 105.

Sur les tentatives de naturalisation individuelle ou collective des indigènes et sur les résultats très médiocres obtenus, voyez Alb.-C. Hugues, *La nationalité française chez les musulmans de l'Algérie*, pp. 188 et suiv.

Nous pouvons citer encore l'exemple, plus individuel, mais intéressant aussi plus directement cette étude, d'un des assesseurs musulmans du conseil général d'Oran, homme d'une grande distinction intellectuelle et d'une haute valeur morale, qui fut élevé au collège d'Oran avec des condisciples français, qui connaît notre langue et nos mœurs aussi bien qu'aucun Français et qui n'a jamais consenti à se faire naturaliser, malgré les nombreuses objurgations de ses collègues.

ticulier, de les faire participer, dans toute la mesure possible, à la gestion publique de leurs intérêts.

Il nous faut donc leur donner des assemblées, dans lesquelles leurs représentants puissent venir défendre leurs intérêts, et conférer à ces représentants des attributions suffisantes pour que la mission dont ils sont chargés puisse être très effective. Or, dans cette œuvre nous avons rencontré, et nous subissons encore, des difficultés de conception et d'organisation qui tiennent à deux ordres de faits : c'est, d'une part, que les indigènes musulmans possédaient une constitution politique des plus rudimentaires et considérablement différente de la nôtre; c'est, d'autre part, que la coexistence dans le pays des deux éléments, européen et indigène, nous obligeait à limiter les droits accordés au second, au respect dû aux prérogatives dont jouissait le premier.

L'organisation politique du peuple arabe, telle que nous la trouvâmes en 1830, était très rudimentaire. Mais il faut remarquer que nous ne fûmes, alors, en présence que d'une partie de la population indigène de l'Algérie et que plus tard, lorsque nous conquîmes la Kabylie, nous y trouvâmes un peuple très différent du premier et par l'esprit général de la race et par les institutions politiques qu'il s'était données. Il importe, en effet, de distinguer très nettement, surtout au point de vue qui nous occupe, les Arabes proprement dits et les Kabyles ou Berbères (1).

1. On donne en général le nom de *Kabyles* aux populations de race Berbère qui habitent les montagnes du littoral de la

Tandis que les premiers conçoivent, comme idéal politique, un régime théocratique et aristocratique et reconnaissent facilement la suprématie de chefs religieux ou militaires, les seconds possèdent, au plus haut degré, l'esprit républicain et démocratique et, organisés en fédérations, ne se reconnaissent aucun chef.

Les institutions locales devaient naturellement se ressentir de ce double courant d'idées. L'unité élémentaire de la société arabe est le *douar* c'est-à-dire la réunion de familles vivant sous des tentes ; les affaires importantes du douar sont discutées au sein d'une assemblée générale sous la présidence d'une sorte de chef patriarcale ou *Cheikh* ; mais ce cheikh, dignité le plus souvent héréditaire, y possède des pouvoirs à peu près absolus (1). Chez les Kabyles, au contraire, tout est fondé sur les bases d'une vaste association solidaire : celle-ci sous la forme de confédérations de tribus, tribus qui sont elles-mêmes divisées au villages ou *thaddarts*. Chaque village est administré par une *djemmâa*, conseil restreint élu par l'assemblée générale des citoyens en état de porter les armes. Véritable conseil communal, cette *djemmâa* se réunit, une fois par semaine, sous la présidence de l'*amin* et s'occupe de tout ce qui intéresse le village : réglementation intérieure, police, guerre, impôts, bien communaux, etc. Son fonctionnement présente tous les

Méditerranée. Voyez Hanoteau et Letourneux, *La Kabylie*, t. I, p. 1.

1. Voyez Pellissier de Reynaud, *Les institutions politiques des populations indigènes de l'Afrique du Nord*, en appendice au tome III des *Annales algériennes*, p. 426 et s.

caractères de nos assemblées électives, car d'une part, la minorité y est toujours représentée par un *oukil*, ou trésorier, qu'elle élit et qui, placé en face de l'amin élu par la majorité, a pour mission de contrôler les actes et la gestion de ce dernier et de veiller à ce qu'il n'abuse pas de son pouvoir vis-à-vis de la fraction la moins forte, d'autre part, les discussions y sont réglées par un ordre du jour et les décisions qui sont prises à la majorité des vont souveraines (1).

Il y avait là un élément dont on pouvait tenir compte, il y avait là, à la différence des institutions arabes, un régime municipal qui se rapprochait étrangement du nôtre et qui devait permettre une assimilation beaucoup plus complète à la commune française (2).

1. Sur cette organisation voyez : Hanoteau et Letourneux, *La Kabylie*, 3 vol., Caix de Saint-Aymour, *op. cit.*

2. Certains polémistes se sont attachés à prouver l'immense supériorité des Berbères sur les Arabes, en exaltant les habitudes sédentaires et les institutions démocratiques des premiers. Ils ont proposé de négliger l'Arabe nomade et de nous contenter de nous attacher le Kabyle et d'en faire le grand agent de colonisation et de civilisation en Algérie. Voyez en ce sens Caix de Saint-Aymour, *op. cit.*, p. 271 et suiv., docteur Warnier, *L'Algérie devant le Sénat ; l'Algérie devant l'Empereur* (1863-1865) ; de Montebello, *A propos de l'Enquête*, 1870, p. 9 et 27 ; Leroy-Beaulieu, *L'Algérie*, p. 243.

D'autres auteurs, au contraire, ont ardemment défendu les institutions arabes. Voyez : Villot, *op. cit.*, p. 10 ; Péliissier de Regnaud, *Les institutions politiques des populations indigènes de l'Afrique du Nord*, *loc. cit.*

On n'est pas d'accord non plus sur les proportions de ces deux éléments purs qui subsistent encore, ni sur la prédominance de l'un ou de l'autre dans la fusion qui s'est opérée entre eux. Voyez par exemple le rapport de M. Trolard au conseil général

Mais dans cette organisation administrative, il nous fallut tenir compte d'une autre difficulté sérieuse : c'était l'existence connexe de conseils locaux français et les droits de ceux-ci qu'il fallait respecter. Sans doute l'antagonisme entre colons et indigènes ne se présente pas sous une forme aussi brutale et irréductible que celle où l'on se plaît parfois à le représenter (1) ; mais il n'en reste pas moins qu'il peut y avoir conflit entre les intérêts des uns et ceux des autres, et qu'une juste répartition des droits de chacun était aussi nécessaire au sein des conseils locaux, que dans les autres domaines de la

d'Alger, d'après lequel l'esprit berbère est resté général, et le discours de M. Marchal au même conseil (24 octobre 1888, p. 486), qui affirme que cela n'est pas.

1. Et tel que cela résulte de certains débats parlementaires. Ceci s'explique par ce fait que, les députés et sénateurs algériens ne représentant que les colons et prenant plus particulièrement leur défense, certains parlementaires métropolitains ont cru voir les intérêts des indigènes en péril et se sont posés en apologistes intransigeants de ces derniers : telle fut l'attitude, par exemple, de M. Jérôme David sous l'Empire, plus tard de M. d'Harcourt, de nos jours de MM. Pauliat et Albin Rozet. Il y a, cependant, entre les colons et les indigènes, plutôt un malentendu persistant et déplorable qu'un antagonisme irrémédiable et, pour s'en convaincre, il suffit de parcourir les réformes que les premiers réclament maintes fois au bénéfice des seconds, en particulier dans les *Cahiers algériens* de 1870 (p. 34 et suiv).

En ce sens voyez Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 417 ; Jules Ferry, Rapport au Sénat sur les attributions du gouvernement général de l'Algérie, 1892, p. 78 ; Leroy-Beaulieu (Paul), lettre au *Bulletin de la société française pour la protection des indigènes des colonies*, 1<sup>er</sup> février 1882 ; Tirman, Discours au Sénat, 26 février 1891 (*Déb. parlem.* p. 105) ; Jacques, Discours au Sénat, 26 mars 1891 (*Déb. parlem.* p. 151).

vie sociale. Si l'on eût exclu d'une façon absolue les indigènes de ces conseils, les décisions des colons eussent paru, sinon partiales, du moins suspectes et les indigènes se seraient cru, à juste titre, opprimés ; à l'inverse, du moment que l'on admettait la représentation des indigènes, il fallait régler l'étendue de ses attributions de façon à ne pas léser les prérogatives légitimes des représentants français.

Or, deux systèmes sont possibles en vue d'organiser cette représentation indigène : soit l'introduire *partiellement* au sein des conseils européens existants, soit lui donner des assemblées spéciales, indépendantes et fonctionnant au dehors et à côté des rouages européens.

Le premier de ces deux partis a été en général adopté, et actuellement les indigènes sont représentés, dans une proportion donnée, à l'intérieur de tous nos conseils locaux : conseils coloniaux, conseils généraux, conseils municipaux et communaux. Cette organisation qui, dès le premier abord, semble constituer une anomalie, a soulevé de nombreuses critiques et a donné lieu à de fréquentes demandes de réformes. Nous nous proposons de voir quel est le bien fondé de ces dernières et de rechercher de quelle façon, dans quelle mesure, il serait nécessaire de modifier le régime actuel.

L'étude de la représentation actuelle des indigènes dans les conseils locaux sera donc le but de cette étude. Mais, avant de l'entreprendre et pour la mieux éclairer, nous tenons, dans une première partie, à rappeler quelle fut l'évolution historique subie, dans leur formation,

\*

par les conseils locaux algériens et quels furent, à ce point de vue, les vœux et les aspirations des populations algériennes (1).

Une pareille étude est, nous ne nous le dissimulons pas, une œuvre complexe et dont les éléments sont contingents à une foule de questions connexes. Nous nous efforcerons, cependant, de limiter nos recherches à la composition des conseils locaux, c'est-à-dire à la proportion et aux prérogatives avec lesquelles les différents éléments de la population entrent dans ces conseils, et nous laisserons de côté tout ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement, car ces matières, qui sont de plus en plus assimilées aux institutions de la métropole, présenteraient ici peu d'intérêt. Mais nous serons néanmoins obligé de rappeler quelles ont été les attributions conférées à certains de ces conseils, parce que ces attributions, surtout dans les origines, se lient à leur existence même. Nous passerons également à côté de l'action administrative proprement dite; mais nous serons peut-être amené à l'envisager dans certains cas, comme celui des adjoints indigènes qui sont un exemple caractéristique et spécial de la participation des indigènes aux affaires publiques : cette participation restera ainsi

1. Ces vœux furent formulés par les conseils locaux algériens. Ils résultent de discussions qui sont souvent confuses et dont les arguments manquent parfois de valeur juridique, mais qui sont intéressantes par ce fait que les hommes qui y prennent part ont vécu dans le pays et possèdent une expérience que ne peuvent avoir les auteurs doctrinaux, trop nombreux malheureusement, qui écrivent sur l'Algérie sans y avoir jamais mis les pieds.

le pivot central de nos développements et c'est ramenées à elle, que nous envisagerons toutes les questions secondaires que son étude peut soulever.

---



## PREMIÈRE PARTIE

### Les conseils locaux Algériens depuis la conquête.

---

#### INTRODUCTION

L'organisation de conseils à qui est confiée la gestion des intérêts locaux, souleva, en Algérie, des difficultés nombreuses qui proviennent de deux ordres de faits particuliers : d'une part nous n'y trouvâmes pas d'organisation communale, au sens où nous l'entendons actuellement, établie d'une façon générale et régulière ; d'autre part, une fois maîtres du pays, il ne nous fut pas facile de l'établir à cause de la fusion de l'élément européen et de l'élément indigène.

En dehors de quelques villes du littoral, nous ne trouvâmes, en 1830, la communauté d'intérêts que sous la forme de la *tribu* ou du *douar* (1), c'est-à-dire d'organismes rudimentaires et rappelant peu notre commune française ; les Arabes eux-mêmes manquaient d'aptitude pour

1. Le mot *douar* signifie littéralement un groupe d'habitations.

la vie municipale et ce ne fut que plus tard, que nous rencontrâmes, en Kabylie, de véritables municipalités.

Il fallut, par suite, créer de toutes pièces l'administration des centres locaux : dans cette œuvre chaque période imposa ses nécessités, chaque régime apporta son esprit, chaque système appliqua ses tâtonnements administratifs ; mais, malgré les essais aventureux et les expériences stériles, grâce à une tendance continue vers une assimilation du régime de la colonie à celui de la Métropole on parvint à constituer une commune algérienne organisée sur le plan de la commune française. Après divers essais de vie municipale à Alger et dans les villes du littoral, qui, tentés sans connaissance des lieux et des habitants, n'eurent aucune suite, c'est l'ordonnance du 28 septembre 1847 qui a donné, en Algérie, au régime municipal sa première organisation durable ; les idées de 1848 vinrent, un instant, arrêter son développement par des réformes téméraires, mais dès 1866, on reprit le système d'assimilation progressive de la commune algérienne à la commune métropolitaine et de nos jours, depuis 1884, en dehors des particularités nécessitées par la composition de la population, c'est la même loi, ce sont les mêmes dispositions qui les régissent toutes deux.

Mais à côté de cette commune assimilée, à qui l'on put conférer toutes les libertés du droit commun et qui, pour cette raison, est appelée *commune de plein exercice*, la coexistence dans le pays de l'élément européen et de l'élément indigène et, sur bien des points, la supériorité numérique énorme du second sur le premier, rendirent nécessaire la création d'états juridiques intermédiaires,

par lesquels devaient passer les centres ainsi peuplés, avant de devenir des communes véritables. C'est ainsi que, dès 1866, en même temps qu'on rendait applicable aux communes de plein exercice la loi métropolitaine de 1855, on décida de constituer deux nouvelles circonscriptions, la *commune mixte* et la *commune indigène* (ou subdivisionnaire) ; elles ont subi, depuis, de nombreuses transformations dans leur étendue et dans leur dénomination, mais elles sont restées les deux périodes de cet enfantement qui permet d'étendre partout la colonisation, en préparant peu à peu les nouveaux centres aux bienfaits de la vie municipale française.

Quant aux conseils généraux, ils ne furent constitués que du jour où, l'ère de conquête militaire étant à peu près terminée, on put entrer dans celle de colonisation, du jour également où le développement économique et le peuplement permirent d'appliquer au pays les principes d'une administration civile. Le régime de 1848, divisant l'Algérie en trois départements, pourvut, prématurément, ceux-ci d'organes identiques à ceux de la Métropole ; cette tentative échoua, mais l'Empire en reprit l'étude, reconstitua les *conseils généraux* en 1858 avec plus de logique et d'opportunité et depuis cette époque, ceux-ci ont suivi l'ascension de plus grandes libertés dans leur formation et dans leurs attributions. De nos jours ils sont, comme les conseils municipaux, soumis à la même réglementation que ceux de la Métropole, mais comme les conseils municipaux également, ils présentent cette particularité de comprendre dans leur sein une représentation indigène musulmane.

Enfin l'Algérie se développant sans cesse et capable bientôt de se suffire à elle-même, tout au moins pour ses besoins économiques, on est entré récemment, pour elle, dans la voie d'une autonomie financière qui lui permettra d'exécuter les travaux publics nécessaires à son progrès, et avec un budget spécial on l'a dotée de conseils coloniaux, le *Conseil supérieur* et les *Délégations financières*, chargés de préparer ce budget et d'en ordonner l'emploi : ces conseils, presque exclusivement électifs, comprennent, eux aussi, une représentation indigène.

---

## CHAPITRE PREMIER

### LES PREMIERS ESSAIS D'ORGANISATION MUNICIPALE

Le régime communal n'a été réellement constitué en Algérie, que par l'ordonnance du 28 septembre 1847. Cependant dès les premiers temps de la conquête on tenta de donner un semblant de vie municipale à Alger et aux localités occupées par l'armée française. Ces essais, sans constituer une véritable organisation, témoignent du désir que l'on eut, dans l'ignorance où l'on était des mœurs et des besoins du pays, de confier à la population la gestion des intérêts urbains, sous le contrôle de l'autorité militaire et surtout de nous concilier l'élément indigène en l'intéressant à l'administration des villes. Mais, prises sans circonspection, ces mesures ne purent être étendues et développées et n'eurent qu'une durée éphémère.

Il importe cependant de remarquer qu'en 1830, bien que l'on fût en plein pays arabe (1), l'autorité française

1. Nous avons montré, dans notre préface, comment des deux races musulmanes de l'Algérie la race Arabe était la moins facilement assimilable.

ne trouva pas en Algérie uniquement des populations nomades et réfractaires à tout esprit municipal. Elle fut, dès le début, en présence de villes importantes où l'élément étranger et l'élément juif avaient déjà produit une certaine civilisation : dans ces localités l'organisation municipale était dans la nature des choses.

Le gouvernement intérieur d'Alger en particulier, « méritait, sous bien des rapports, le nom de municipal » (1). Il était basé sur les droits et les devoirs qu'une communauté plus ou moins intime d'intérêts établit entre les diverses catégories d'habitants, lorsque le pouvoir central n'offre ni sécurité ni stabilité : en face d'un pouvoir violent et brutal comme l'était celui du Dey à Alger, les différents métiers de la ville se coalisèrent et réglementèrent eux-mêmes leur organisation intérieure. Le système des corporations était celui qui offrait le plus de garanties aux libertés individuelles et, comme d'autre part il assurait le bon ordre de la ville et la discipline soumise de la population, les Turcs, qui l'avaient trouvé au moment de leur conquête, ne songèrent pas à le modifier et lui laissèrent toute sa liberté d'action (2).

Cette organisation urbaine présentait une grande simplicité. Chaque métier formait une corporation qui avait à sa tête un syndic, appelé *Amin*, chargé de sa police et de ses affaires : tous les *amins* placés sous les

1. Pellissier de Reynaud, *Annales algériennes*, tome I, p. 75.

2. Il importe d'ailleurs de remarquer que les Turcs surent tirer un très habile parti des ressources qu'ils avaient rencontrées dans le pays. V. en ce sens Grammont, *Histoire d'Alger sous la domination turque*, p. 51.

ordres d'un magistrat, le *Cheik-el-bélad* ou chef de la ville, formaient une sorte de conseil d'administration chargé de la gestion des corporations. A côté de ce conseil, un certain nombre d'agents veillaient à la police des quartiers et des établissements de la ville (1), et ces différents magistrats municipaux, placés sous les ordres supérieurs du *Khaznadj*, ministre des finances et de l'intérieur, restaient ainsi soumis à la surveillance directe du Gouvernement Turc.

L'administration des principales villes de l'intérieur était modelée sur celle d'Alger : elle était placée sous la surveillance d'un magistrat qui représentait l'autorité centrale et qui portait le titre d'*Hakem* ou gouverneur (2).

1. Deux magistrats étaient chargés de la police générale : le premier, appelé *Kaïa* (lieutenant), exerçait pendant le jour, il était chef de la police urbaine et pouvait être pris parmi les *Koulouglis* ; le second, qui ne pouvait être choisi que parmi les Turcs, exerçait pendant la nuit ; on le nommait *Agha-el-Koul*.

La surveillance des marchés était confiée à un magistrat appelé *Moktab*, qui avait le droit de taxer les denrées. Un fonctionnaire particulier, nommé *Mezouar*, avait la police des maisons de bains et des lieux de prostitution ; il était, en outre, chargé de faire exécuter les jugements criminels. Un employé appelé *Amin-el-aïoun*, veillait à l'entretien des fontaines, au moyen des revenus affectés par des dons et legs à ces sortes d'établissements de première nécessité.

Voyez : Louis Liskenne, *Coup d'œil sur la ville d'Alger*, 1830, Renaudot, *Tableau du royaume d'Alger*, 1830. Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, tome I.

2. Pellissier de Reynaud, tome I, p. 93.

Le général de Bourmont s'emparant d'Alger en 1830, bouleversa d'un coup toute l'organisation administrative existante. Il remplaça d'un jour à l'autre le Gouvernement du Dey et ses différents rouages (1) par une *Commission de gouvernement* nommée par lui (2), entièrement composée de fonctionnaires français, et ne jugea nécessaire d'y faire entrer, tout au moins à titre consultatif, aucun des notables indigènes, aucun des fonctionnaires Turcs qui se trouvaient là : ils auraient pu cependant, semble-t-il, éclairer la commission sur les besoins et les ressources d'un pays qu'elle ignorait totalement.

Il modifia de même, complètement, l'organisation intérieure de la ville. Sur la proposition de la Commission

1. Le *dey* ou *pacha* était entouré d'un *divan* ou conseil supérieur de 60 membres, qui possédait avec lui, mais plus nominale qu'effective, la haute direction gouvernementale et le pouvoir législatif. Le dey exerçait le pouvoir exécutif dans toute sa plénitude au moyen de ministres qui étaient au nombre de sept, parmi lesquels : l'*Agha* ou ministre de la guerre, le *Cheikh-el-islam* ou ministre des cultes et de la justice et le *Khaznadj* ou ministre des finances et de l'intérieur.

Dans les provinces, des *beys* ou gouverneurs étaient principalement chargés de faire rentrer l'impôt au nom du dey.

V. *Tableau de la situation des établissements français dans l'Afrique du Nord* (année 1838), p. 185. Shaler, *Esquisse de l'Etat d'Alger*, 1828.

2. A. G., 6 juillet 1830, Ménerville, I, p. 5.

Cette Commission de gouvernement était « chargée, sous l'autorité immédiate du commandant en chef, de pourvoir provisoirement aux exigences du service, d'étudier et de lui proposer un système d'organisation pour la ville et le territoire d'Alger » (art. 1<sup>er</sup>) et ce fut, en effet, sa proposition qui fut mise à exécution

de gouvernement il institua, sous le nom de *conseil municipal*, une commission composée d'habitants indigènes, musulmans et israélites, et appelée à remplacer l'ancien conseil des *amins* présidé par le Cheik-el-belad ; il confia le service de la police à M. d'Aubignosc, avec le titre de lieutenant général de la police (Arrêté du 13 juillet 1830) (1).

On peut faire à cette mesure le même reproche que l'on fit à tous les actes du général de Bourmont après l'occupation, concernant l'administration intérieure d'Alger (2). Au lendemain d'une conquête si rapide, en présence d'une population inconnue et de mœurs si différentes des nôtres, il semble qu'il eût été plus prudent et plus habile de profiter de l'expérience acquise par l'administration du vaincu, de conserver, provisoirement et en partie tout au moins, les institutions existantes, quitte à y apporter ensuite des réformes au fur et à mesure qu'on se rendrait compte de leurs imperfections (3).

1. Voyez Franque, *Lois de l'Algérie*, tome I, p. 3, note 2.

Tous les arrêtés des premiers jours de l'occupation ne sont qu'indiqués sommairement dans Ménerville, *Législation de l'Algérie* (v<sup>e</sup> Commune, notice) ; mais on les trouvera notés dans Franque, *Lois de l'Algérie* (1830-1844) et dans le *Recueil des actes du gouvernement de l'Algérie* (1830-1854).

2. Reproche qui fut fait en particulier par Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, I, pp. 74 et suiv. et par Walsin-Esterhazy, *De la domination turque dans l'ancienne régence d'Alger*, introduction.

3. Sans même aller aussi loin que certains auteurs qui auraient voulu conserver « le mode de gouvernement turc sous le contrôle des bureaux arabes ». En ce sens : Le Pays de Bourjolly, *Projets sur l'Algérie*, 1847.

Quant au régime Turc, le général de Bourmont eut cependant l'excuse d'avoir été contraint, pour rétablir l'ordre qui venait d'être détruit violemment, de remplacer d'un jour à l'autre un Gouvernement qui était vicieux par sa brutalité et par l'instabilité coutumière de ses chefs et que la fuite du Dey et de ses ministres avait réduit à néant (1).

Il n'en était pas de même de l'organisation intérieure de la ville. Le conseil des *amins*, sous la direction du Cheik-el-belad, et le service de la police, assuré par de nombreux magistrats, fonctionnaient normalement et garantissaient en ville l'ordre de la population et la sécurité des rues (2). Au lendemain de l'entrée des troupes françaises dans Alger ces rouages existaient encore, les notables de la ville n'avaient pas fui et, à la différence des Turcs, auraient consenti volontiers à se soumettre. Il eût été plus sage de conserver de pareils élé-

1. La plupart de ces fonctionnaires abandonnèrent le service sans en faire la remise, emportant ou faisant disparaître presque tous les registres et les documents les plus précieux. V. Baron Pichon, *Alger sous la domination française*, 1833, p. 4. Camille Rousset, *La conquête d'Alger*, 1879, p. 227. Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, I, p. 75.

Cette observation fut présentée comme excuse par le général de Bourmont lui-même et par ses successeurs. Voyez cet essai de justification, qui porte un caractère de communiqué officiel, dans une notice servant pour ainsi dire de préface au tome I<sup>er</sup> du *Moniteur algérien*, journal officiel de la colonie (1832-33). Voyez de même : Général Clauzel, *Observations sur quelques actes de son commandement à Alger*, 1831.

2. « Il y avait longtemps qu'Alger n'avait joui, par comparaison, de tant d'ordre et de sécurité ». Grammont, *op. cit.*, p. 51.

ments et de s'en servir dans les premiers temps de la conquête, il semble qu'on eût évité ainsi les désordres qui se produisirent et que, mieux renseigné sur la population de la ville, on eût pourvu moins maladroitement à l'administration de ses intérêts.

Le conseil municipal nommé par le général de Bourmont, fut composé de Maures et de Juifs (1) ; on y vit figurer « tous les indigènes qui s'étaient les premiers jetés à notre tête, c'est-à-dire les intrigants et quelques notabilités maures, dont on faisait grand cas alors, mais dont le temps nous a démontré l'insuffisance » (2). Un de ces Maures, Ahmed Bouderbah, sut gagner la confiance de l'autorité militaire et obtint la présidence de ce conseil : esprit fin et rusé, mais sans moralité et plus tracassier qu'habile, il ne tarda pas à perdre toute autorité et tout prestige (3).

Le service de la police, malgré le titre de lieutenant général que portait son chef, malgré l'effectif de troupes dont il disposait, ne fut pas assuré et sans aller aussi loin que certains auteurs qui prétendent que « les vols naguère presque inconnus, se multiplièrent dans des

1. Un arrêté du 9 janvier 1831, qui le réglementa à nouveau, composa ce conseil municipal indigène de 7 musulmans et 2 israélites, renouvelables tous les deux ans. Franque, *op. cit.*, p. 29, note 3.

Lorsque le général Boyer eut pris Oran en septembre 1831, on se proposa d'y créer une municipalité sur le plan de celle d'Alger.

2. Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, I, p. 76.

3. On avait cru bien faire également en s'adressant à un Maure, Hamdan-bén-Amin-el-Secca, pour être représenté auprès des populations des tribus arabes des environs, mais de race différente et méprisée, cet *agha* n'eut aucune autorité sur elle.

proportions effrayantes » (1), les désordres dans la rue, les agressions dont furent l'objet nos soldats prouvent combien on eut tort, là comme ailleurs, de laisser périr si légèrement les institutions antérieures.

Dès les premiers jours on remit au conseil municipal la perception des produits de l'octroi et de la vente du sel, avec affectation de ces produits aux dépenses, à la charge de la ville (2). Malgré une comptabilité qui aurait dû être « régulièrement tenue » pour garantir la fidélité des recettes, on fut bientôt obligé de les retirer au conseil municipal, en présence des désordres financiers qui furent découverts(3); la ville cessa d'avoir des revenus qui lui fussent propres et il fut pourvu à toutes ses dépenses sur les fonds du budget de l'Etat (4). D'autre part un commissaire de roi, attaché seulement aux deux gestions de l'octroi et de la vente du sel pour en surveiller l'exploitation (5), obtint bientôt la présidence du conseil et fut chargé de toute l'administration de la ville (6). Le conseil municipal se vit ainsi dépouillé de toutes ses attributions et disparut.

1. Pellissier de Reynaud, *op. et loc. cit.*

2. Arrêté du 9 août 1830, art. 2, 5 et 10. Ménerv., I, p. 5.

3. Quand on voulut savoir, au bout d'un certain temps, ce qu'étaient devenus les produits de l'octroi, on constata, avec surprise, que ces revenus avaient été partagés entre les conseillers. V. Pellissier de Reynaud, *op. cit.*

4. Un premier arrêté du 17 septembre 1830 (Ménerv., I. p. 472) réduisit le droit d'octroi, un second arrêté du 22 septembre en retira la perception à la municipalité et celui du 11 juillet 1831 supprima le monopole du sel.

5. A. G., 9 août 1830, art. 11.

6. A. G., 9 janvier 1831.

Lorsque la *Commission d'Afrique* de 1883 eut conclu au maintien de la conquête, lorsqu'on eut décidé de s'établir à Alger et qu'on eut institué un *Gouvernement général des possessions françaises dans le nord de l'Afrique* (1), on songea à donner une organisation municipale régulière à Alger et aux villes du littoral que nous occupions.

L'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> septembre 1834, confiant l'administration civile, sous les ordres du Gouverneur général, à l'intendant civil résidant à Alger et à deux sous-intendants civils résidant à Oran et à Bône (art 1<sup>er</sup>), créa dans ces trois villes des municipalités dotées d'un budget, avec des revenus affectés aux dépenses des communes, et y institua des conseils municipaux qui se composaient de Français et d'indigènes nommés par l'autorité supérieure (2).

1. L'ordonnance royale du 22 juillet 1834 détermina le caractère de notre nouvelle possession (Estoublon, p. 6, Ménerville, I, p. 7) et l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> septembre 1834 réglementa les attributions du Gouverneur général et de l'Intendant civil.

Sur la commission de 1833, voyez Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, I, p. 397.

2. Voyez cet arrêté, portant règlement de l'administration civile et municipale (et qu'il faut distinguer de l'arrêté de la même date, sus-indiqué, sur les attributions du gouverneur général et de l'intendant civil) dans Ménerville, I, p. 10.

Le maire d'Alger était nommé par le Ministre de la guerre, sur la proposition du Gouverneur général.

Les maires de Bône et d'Oran, les adjoints et les conseillers municipaux étaient nommés par le Gouverneur général et choisis par lui parmi les notables habitants de chaque localité (art. 7 et 10).

Voy. l'arrêté du Gouverneur en date du 18 novembre 1834, réglementant l'institution de ces conseils, au *Bulletin*, n° 3.

Ces conseils comprenaient : un maire, un adjoint français, un adjoint musulman et, selon les localités, un adjoint israélite, et des conseillers municipaux français et indigènes (1) (art. 6 et 9) ; ils étaient placés « sous la direction immédiate » de l'intendant et des sous-intendants civils auxquels était confiée la direction effective de l'administration municipale (2). Les maires et les adjoints n'eurent d'attributions propres que celles de l'état civil et n'étaient appelés à exercer les autres fonctions municipales et de police que par voie de délégations (art. 8) ; les conseils municipaux n'eurent que « celles qui étaient conférées en France aux corps constitués sous la même dénomination par la loi du 28 pluviôse an VIII et les règlements postérieurs *antérieurement à la loi du 21 mars 1831* » alors en vigueur (art. 12) (3).

1. En nombre et dans une proportion déterminés pour chaque localité par un arrêté du Gouverneur général (art. 9).

2. A Mostaganem et à Bougie les fonctions municipales étaient remplies par les commissaires civils chargés provisoirement de tous les services administratifs (art. 6).

3. Cette disposition a sans doute pour but de marquer la différence que l'on établit entre les conseils municipaux métropolitains et ceux de l'Algérie, car la loi du 21 mars 1831, ainsi visée, concernait plutôt la composition des conseils auxquels elle appliqua un régime électoral censitaire ; ce fut la loi du 18 juillet 1837 qui modifia leurs attributions.

Quant aux attributions données aux conseils algériens, elles concernaient surtout les finances communales et en particulier le droit pour ces conseils d'entendre et débattre les comptes des revenus et dépenses municipaux qui seraient rendus par le maire.

Les environs d'Alger ayant été divisés en un certain nombre de

Cette vie municipale embryonnaire fut de courte durée. Deux ans après les recettes et les dépenses des communes furent de nouveau comprises dans le budget colonial, ce qui réduisit à néant les attributions des conseils municipaux (1) ; le droit de délégation aux maires des fonctions municipales, dont il n'avait d'ailleurs fait aucun usage, disparut et l'organisation créée en 1834 se trouva ainsi implicitement mais complètement abrogée.

Les attributions municipales conférées aux sous-intendants et aux commissaires civils, restèrent entre leurs mains pendant de longues années. Ce fut la période d'extension militaire, la période des expéditions de Constantine et de la lutte contre Abd-el-Kader, et les préoccupations qu'elles entraînaient, empêchèrent qu'on put songer à rétablir et à étendre les libertés locales. De nombreuses créations de communes furent faites à cette époque (2), mais dans aucune on ne restitua l'administration à des conseils municipaux et les maires, assistés d'adjoints,

communes (A. G., 22 avril 1835 et 23 mai 1835, *Bulletin*, 13 et 16), on y institua des conseils composés d'un maire et de deux adjoints, dont l'un indigène, avec attributions restreintes (A. G., 23 avril 1835, *Bulletin*, 14).

1. A. M., 2 août 1836. *Ménerv.*, I, p. 11.

Les pouvoirs de ces conseils municipaux furent cependant prorogés encore jusqu'au 31 décembre 1837 ; mais à cette époque, il n'y eut pas de renouvellement pour Oran et Bône et la prorogation de celui d'Alger ne l'empêcha pas d'avoir de fait cessé d'exister, faute d'attributions à exercer. V. Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, III. p. 306.

2. Voyez leur énumération dans *Ménerville*, I, p. 215.

qu'on avait maintenus, ne possédaient en réalité que les fonctions de l'état civil (1).

La soumission d'Abd-el-Kader, à la fin de 1847, nous rendant maîtres de l'Algérie presque entière, nous pûmes songer à donner au pays une organisation plus libérale et moins militaire que celle qu'avait établie l'ordonnance de 1834.

L'ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1847 transforma déjà chacune des trois provinces en unité administrative dotée d'une *direction des affaires civiles* et d'un *conseil de direction* et cette institution, qui devait peu de temps après se convertir en préfectures et conseils de préfecture, introduisit dans l'administration générale de l'Algérie les principes de l'administration métropolitaine (2).

L'ordonnance du 28 septembre 1847 vint donner à l'établissement municipal une constitution moins précaire et plus utile que celle qui avait été tentée en 1834 (3) : les centres de population « ayant acquis le degré de développement nécessaire » purent être érigés en communes par ordonnances royales (4), des conseils

1. Leurs attributions furent réglementées en particulier par l'ordonnance royale du 15 avril 1845 sur l'organisation générale de l'Algérie (titre IV, section I), Ménerville, I, p. 20, et semblent quelque peu élargies, mais les fonctions de police municipale et rurale et de police judiciaire, qui leur furent confiées, restèrent, en fait, illusoires.

2. Ménerville, I, p. 24.

3. Ménerville, I, p. 207.

4. Art. 1<sup>er</sup>. Par les mots « développement nécessaire », on entendait une population Européenne suffisante pour faire face aux dépenses d'un budget municipal, mais il est à remarquer que

municipaux furent établis, un budget communal institué et le maire rentra dans l'exercice réel et complet de ses fonctions.

Le corps municipal se compose : d'un maire, d'un ou de plusieurs adjoints et d'un conseil municipal (art. 2). Les maires et les adjoints sont nommés, pour trois ans, par ordonnances royales dans les communes de 3000 habitants et au-dessus, par arrêtés du gouverneur général dans les autres : ils doivent être français ou naturalisés français et âgés de 25 ans accomplis (art. 3 et 5) (1). Les conseillers municipaux nommés, au nombre de 16 à Alger, de 12 ou de 8 dans les autres villes (2) par le gouverneur général, doivent être également français ou naturalisés français et âgés de 21 ans accomplis, mais les étrangers, autorisés par le roi à exercer leurs droits civils en Algérie, peuvent faire partie du conseil (art. 11 et 12) (3).

l'absence de l'impôt foncier, en privant les communes de la ressource des centimes additionnels, rendait ce développement lent et difficile.

1. Les fonctions de maire étaient seules rétribuées (art. 2).

2. Douze membres dans les communes dont les maires étaient nommés par le roi, huit dans celles où ils étaient nommés par le gouverneur général.

3. Ces dispositions sont loin de reproduire, on le voit, celles de la loi métropolitaine du 21 mars 1831 qui admettait, sous certaines conditions censitaires, l'élection pour les conseils municipaux et qui laissait au pouvoir exécutif le soin de nommer les maires et les adjoints, mais en l'obligeant à les choisir dans le sein du conseil. Il en est de même pour la réglementation de l'administration municipale (art. 25 et suiv).

Nous avons envisagé cette réglementation dans les premières

A côté de cette représentation européenne, l'ordonnance de 1847 décida que la population musulmane, lorsqu'elle atteindrait un certain chiffre, pourrait avoir des conseillers chargés de défendre ses intérêts : dans les communes où cette population était du dixième au moins de la population totale, des indigènes purent être nommés par le gouverneur général membres du conseil municipal, avec les mêmes attributions que les conseillers français ; mais en aucun cas leur nombre ne dut excéder *le quart* du nombre total des membres du conseil (art. 13).

Ces dispositions qui donnaient aux communes les conditions d'une voie rudimentaire, étaient d'une grande sagesse au début d'une occupation. Elles eussent assuré au régime municipal une évolution normale et féconde, si les mesures prises trop hâtivement en 1848, n'avaient un instant arrêté leur application progressive et régulière ; mais on revint plus tard aux principes qu'elles avaient posés et l'ordonnance du 28 septembre 1847 peut être regardée, à juste titre, comme la base de l'organisation communale en Algérie.

mesures qui suivirent la conquête, parce qu'elle se liait alors intimement à l'existence même des conseils, mais nous devons désormais la laisser de côté comme sortant du cadre de cette étude.

## CHAPITRE II

### L'ASSIMILATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE DE 1848

L'ère de pacification et de colonisation qui suivit la soumission d'Abd-el-Kader fut marquée par de nombreux essais d'organisation administrative. On put à cette époque diviser le pays en deux régions distinctes, et laissant l'une, celle du sud, sous la direction de l'autorité militaire, confier l'autre au contraire à l'administration civile.

Le régime communal prit, dès lors, un rapide développement. Dès janvier 1848, on érigea en communes de plein exercice les six principales villes de l'Algérie et on leur appliqua l'organisation édictée par l'ordonnance du 28 septembre 1847 (1).

1. Ces six villes étaient : Alger, Blidah, Oran, Mostaganem, Bône et Philippeville. On pourrait s'étonner de n'y pas voir figurer Constantine, mais il faut se rappeler qu'elle ne fut conquise qu'en octobre 1837 et qu'on dut combattre l'influence d'Abd-el-Kader jusque dans l'est lors de la grande insurrection de 1845-46 (V. Pellissier de Reynaud, III, pp. 214 et suiv.). Une institution municipale à Constantine, d'ailleurs injustifiée par l'état de la

La révolution de Juillet 1848, survenant à Paris, eut son contre-coup immédiat en Algérie et les principes proclamés par le nouveau régime y furent appliqués tant à l'organisation générale qui se caractérisa par une assimilation complète *des trois départements algériens* à ceux de la France (1), qu'au régime municipal qui fut copié sur celui de la métropole.

L'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 16 août institua une double réforme : il décréta d'une part l'élection des membres des conseils municipaux, d'autre part il y admit les indigènes et les résidents étrangers (2).

Son article 1<sup>er</sup>, décide tout d'abord, en une ligne, que « tout le territoire civil de l'Algérie est érigé en communes. « Les conseillers municipaux, les maires et les adjoints sont nommés à l'élection pour trois ans, renouvelés par tiers chaque année et toujours rééligibles (art. 3).

Sont électeurs municipaux :

1<sup>o</sup> Les *Français*, âgés de 21 ans, ayant un an de domicile dans la commune (art. 4);

2<sup>o</sup> Les *étrangers* de 21 ans, justifiant d'une résidence de deux ans au moins en Algérie, dont un an dans la commune, et satisfaisant en outre à l'une des conditions suivantes : « autorisé par le pouvoir exécutif

population, eût été prématurée en 1847. Ce ne fut qu'en 1854 qu'on put l'ériger en commune (Voy. D. I., 26 avril 1854, Ménerv., I, p. 217; *Bulletin*, 459).

1. A. P. E. 9 et 16 décembre 1848. Ménerv., I, pp. 26 et 28. Voyez Pellissier de Reynaud, *op. cit.*, III, p. 334.

2. A. P. E., 16 août 1848. Ménerv., I, p. 215.

à jouir des droits civils en Algérie, ou propriétaire, ou concessionnaire dans la commune, ou y payant, depuis six mois au moins, un loyer annuel de plus de 600fr. pour location de terres ou maisons, ou une patente ou licence de troisième classe, au minimum» (art 5);

3° Les *indigènes musulmans et israélites* aux mêmes conditions que les étrangers (art. 8).

Sont éligibles aux conseils municipaux tous les électeurs sus-indiqués, âgés de 25 ans sans qu'il y ait à distinguer entre eux pour les conditions de cette éligibilité (art. 6, 7 et 8) (1). Mais quant à la composition du conseil on apporte la limitation suivante : les étrangers et les indigènes élus ne peuvent en aucun cas, excéder dans le conseil municipal *le tiers* du nombre total de ses membres (art. 14) (2).

1. Voyez cependant, à l'article 6, la condition de faveur faite, pour l'éligibilité, aux citoyens Français qui, sans résider dans la commune, y seraient propriétaires d'immeubles ou y paieraient une patente. Cette disposition, conforme à la loi métropolitaine du 21 mars 1831 (art. 6), s'explique aisément par le désir qu'on avait d'attirer des capitaux dans les nouveaux centres, alors même que le propriétaire ou le contribuable n'y résiderait pas. On comprend à l'inverse qu'on ne l'ait pas étendue aux étrangers ni aux indigènes : aux premiers parce qu'il fallait ne leur accorder qu'avec ménagement les droits électoraux auxquels on leur faisait l'honneur de participer, aux seconds parce que d'un lieu à l'autre la vérification de leurs droits électoraux eût été difficile et que d'ailleurs, propriétaires fonciers pour la plupart, ils résidaient le plus souvent dans la commune.

2. En exécution de l'article 14, deux arrêtés du gouvernement général, en date du 9 octobre 1848 et du 14 octobre 1849, déterminèrent dans les communes constituées en janvier 1848 : 1° le nombre des étrangers et des indigènes qui devaient, au mini-

Les maires et adjoints sont choisis, pour trois ans, parmi les éligibles, soit par le Pouvoir exécutif soit par le Gouverneur général suivant que la localité compte plus ou moins de 3000 âmes (art. 15); mais ils doivent être français et les conseillers étrangers et indigènes ne peuvent pas les suppléer même en cas d'empêchement art. (16).

\* Enfin ces conseils municipaux peuvent être suspendus par arrêté du Gouverneur général, le conseil supérieur d'administration préalablement entendu, mais il ne peut être dissous que par un acte du Pouvoir exécutif (art. 17) (1).

Les mesures de cet arrêté, très libérales, étaient manifestement inopportunes. D'une part, en effet, la déclaration de principe, inscrite à l'article 1<sup>er</sup>, ne pouvait être mise à exécution sans que les circonscriptions et les ressources des nouvelles communes fussent déterminées et calculées de manière à assurer leur existence et leur prospérité: aussi loin d'y soumettre d'un seul coup tout le territoire civil, on ne put appliquer d'abord le régime

mum, être élus membres du conseil municipal; 2° les proportions dans lesquelles ils devaient concourir soit à la composition de la part à eux dévolue, soit au renouvellement triennal. V. *Bulletin*, 290 et 332.

Quant à la composition totale du conseil municipal, elle était de : 9 membres dans les communes comptant moins de 3.000 âmes, 12 membres dans les communes de 3.000 âmes et au-dessus, 15 membres dans les communes de 10.000 âmes et au-dessus; à Alger le conseil était, indépendamment du maire et de ses adjoints, de 24 membres (art. 13).

1. On fut contraint, bientôt après, d'user de ces mesures.

municipal qu'aux communes créées par l'ordonnance du 31 janvier 1848 (1), et ce ne fut que plus tard et successivement, qu'on l'étendit à d'autres (2).

D'autre part, le suffrage universel, qui venait de poindre en France et qui y était peut-être prématuré, le fut certainement en Algérie, dans un pays neuf où la conquête était à peine achevée, où une centaine de mille Européens seulement se trouvaient dispersés au milieu de deux millions et demi à trois millions d'indigènes (3).

Cet électorat municipal était une des premières conséquences de l'assimilation administrative qui avait été

1. Voyez Pellissier de Reynaud, III, p. 337.

2. Voyez le décret présidentiel du 21 novembre 1851 et les décrets impériaux des 26 avril 1854, 17 juin 1854, 31 décembre 1856 (Ménerv., I, pp. 216 et suiv., et *infra*), qui portèrent ainsi, en 10 ans, au nombre de 47 les municipalités de plein exercice, avec une population Européenne dépassant le chiffre de 150.000 habitants. A partir de cette époque l'étendue du territoire civil et le nombre des communes de plein exercice s'accrurent constamment.

3. Dès l'époque, on objecta à cette théorie de l'assimilation que l'Algérie n'était pas comparable à la France, que sa population encore insoumise différait de la nôtre par ses mœurs, par sa religion, par sa langue, qu'on ne pouvait réaliser d'un coup son assimilation comme on avait opéré l'adjonction de la Corse, du Rhin ou des Pays-Bas et enfin qu'avant d'instituer en Algérie les maires et les préfets il fallait d'abord implanter les habitants qui seraient régis par eux.

Voyez en ce sens : Cormier, *L'Algérie !... moins d'illusions*, spécimen colonial de l'Algérie, 1847. Maréchal Bugeaud, *Quelques réflexions sur trois questions fondamentales de notre établissement en Afrique*, 1846. Prince Albert de Broglie, *Une réforme administrative en Afrique*, 1860, pp. 55 et s.

promise par le Gouvernement provisoire (1) et qui fut bientôt consacrée et organisée par les décrets de décembre 1848 (2); il annonçait et préparait, pour ainsi dire, la représentation législative qui fut accordée peu après aux Algériens par la Constitution du 4 novembre. Mais tandis que cette représentation parlementaire semble avoir donné de bons résultats et laissa des traces durables de son institution (3), le régime électif municipal ne put fonctionner.

Dès l'année 1851, tous les conseils municipaux institués durent être, à raison de leurs actes et de l'illégalité de leurs délibérations, dissous d'abord, suspendus ensuite et remplacés par des commissions municipales (4).

1. Voyez la *Proclamation du Gouvernement provisoire aux colons d'Algérie*, 2 mars 1848 (Duvergier, *Collection des lois et décrets*, p. 68).

Voyez également un rapport du général de Lamoricière qui affirme à cette époque que « le moment paraît venu de réaliser d'une manière décisive le vœu si souvent manifesté d'une assimilation largement progressive ». (Ménerv. I, p. 26, note 1).

2. A. P. E., 9 décembre 1848 qui donne d'une façon générale la constitution algérienne; A. P. E., 16 décembre qui est un règlement d'attributions. Ce second arrêté resta sans application, mais on y trouve la volonté bien ferme d'assimiler de plus en plus l'Algérie à la Métropole.

3. C'est de l'époque de cette représentation à l'Assemblée législative que datent la première loi de douanes (11 janvier 1851), une loi importante sur la propriété (16 janvier 1851) et une loi créant la banque de l'Algérie (4 août 1851).

Sur cette représentation, voyez Lepelletier de Saint-Rémy, *La représentation des colonies dans le Parlement*, 1847.

4. Des poursuites furent même exercées contre les conseillers

Une seconde conséquence de l'assimilation administrative entreprise en 1848 fut l'institution en Algérie de *conseils généraux*.

L'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 9 décembre 1848, par cela même qu'il divisait le territoire en trois départements (1), et leur donnait la même organisation qu'à ceux de la métropole, les dota naturellement d'assemblées électives dont les attributions devaient être les mêmes que celles des conseils généraux de France (art. 16) (2).

suspendus, pour infraction aux lois dans l'exercice de leurs fonctions.

Voyez les arrêtés des 22 mars et 30 septembre 1850 suspendant puis dissolvant le conseil de Blidah (*Bulletin*, 344 et 364), des 25 juin 1850 et 8 juillet 1851 pour celui d'Oran (*Bulletin*, 353 et 389), du 18 août 1851 pour celui d'Alger (*Bulletin*, 392).

1. Cette division en 3 départements qui correspond à peu près à l'ancienne division de la Régence en trois *beylicks* : Oran, Titteri et Constantine, existe encore actuellement. On a cependant proposé, maintes fois, d'en augmenter le nombre et notamment de créer un quatrième département, dit de la Kabylie, avec Bougie pour chef-lieu. Voyez en ce sens le rapport de M. Pellereau Villeneuve à l'Assemblée nationale sur le budget des dépenses de l'exercice 1874 (*J. O.*, 24 novembre 1873, ann., n° 2031, p. 7665). Mercier, *L'Algérie et les questions algériennes*, 1883, p. 303. Dans le même genre voyez les vœux du Conseil supérieur, 19 mars 1873 (p. 71 et suiv.) et en 1881 (p. 431) et un vœu du Congrès national colonial du 22 février 1890.

Il est certain que la superficie de chacun des trois départements algériens est immense, qu'elle s'accroît de jour en jour et qu'il y aurait lieu de la scinder surtout pour le département de Constantine.

2. Ménerv., I, p. 28.

L'arrêté du 16 décembre, portant règlement d'attributions, détermina les conditions de l'élection des membres de ces conseils : chaque département civil devait avoir un conseil électif, composé de 16 membres dans la province d'Alger, de 12 dans les deux autres ; mais l'électorat et l'éligibilité étaient accordés uniquement aux citoyens français ou naturalisés français (art. 37 et 38) (1).

Le régime électif, que nous avons dû condamner pour les conseils municipaux, eut sans doute donné d'aussi mauvais résultats dans les conseils généraux ; il importe de remarquer cependant que l'exclusion de l'élément étranger y donnait mieux satisfaction aux principes du droit public.

Cette organisation d'ailleurs ne fut pas appliquée : un arrêté postérieur devait, dans les trois mois suivants, déterminer les circonscriptions électorales ; cet arrêté ne parut pas et aucune suite ne fut donnée à la création des conseils généraux jusqu'à l'avènement de l'Empire. Celui-ci, nous le verrons, les réorganisera plus tard, mais dans un tout autre esprit que ne l'avait fait le Pouvoir exécutif de 1848.

Ainsi les différentes mesures édictées par le Gouvernement de 1848 avaient échoué dans l'organisation gouvernementale et administrative. De même qu'en réaction du régime assimilateur des trois départements on sentit bientôt la nécessité de placer le pays sous une direction unique et de confier cette direction à un pouvoir spécial

1. Ces dispositions ne sont pas transcrites dans Ménerville, mais on trouvera l'arrêté dans son entier au *Bulletin*, 313.

centralisant les affaires soit à Alger, soit à Paris (1), de même on comprit, par les résultats obtenus dès 1850, qu'il était prématuré et dangereux, à cette époque, d'instituer en Algérie des conseils locaux identiques à ceux de la Métropole et de conférer aux Algériens des libertés locales et des droits politiques sans limites.

Le Gouvernement républicain lui-même, entreprit l'étude de ces réformes et deux projets de réorganisation furent préparés en 1850, l'un par le comité consultatif placé près du ministre de la guerre, l'autre par la commission parlementaire de l'Algérie, que le Gouvernement présenta aux Chambres, combinés entre eux, sous forme d'un projet de loi organique (2).

Ce projet de loi divisait chaque département en arrondissements administrés par un sous-gouverneur en territoire militaire et par un préfet en territoire civil (arti-

1. Voy. à ce sujet : Général d'Hautpoul, *Rapport et projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics en Algérie*, 1850, instituant à Alger un gouverneur puissant et concentrant les services alors partagés entre la direction des affaires de l'Algérie et le gouvernement général ; et un projet présenté par Henry Didier, représentant du peuple pour l'Algérie, dans une étude parue dans la *Politique nouvelle* et intitulée *Du Gouvernement de l'Algérie*, 1851, créant un ministère spécial de l'Algérie et supprimant le Gouverneur général. Voyez également les projets de réorganisation de l'Algérie de 1850 (note suivante).

2. Ce projet de loi centralisait le gouvernement de l'Algérie entre les mains du ministre de la guerre (a. 5) et confiait la haute direction et l'administration de chaque province à un gouverneur provincial, placé sous l'autorité du ministre de la guerre, et assisté d'un conseil provincial (art. 9 et 17).

cle 29) (1). Ces sous-gouverneurs et ces préfets devaient être assistés d'une commission consultative qui était composée de fonctionnaires (art. 30), mais deux notables Européens, désignés par le gouverneur de la province, devaient être convoqués toutes les fois que la commission serait consultée sur des questions qui touchent à la colonisation, et siéger avec voix délibératoire ; deux notables indigènes, désignés par le sous-gouverneur, devaient être également convoqués, toutes les fois que la commission délibérerait sur des questions « concernant l'intérêt administratif de la population indigène », mais ne siéger qu'avec voix consultative (art. 33).

Dans les communes, on proposait des conseils élus (2) : les électeurs et les éligibles communaux auraient compris tous les Français majeurs et tous les étrangers remplissant certaines conditions requises de stabilité et d'honorabilité (3) (art. 35) ; à côté de cette représentation européenne élue, auraient siégé des conseillers musulmans nommés par le pouvoir central (art. 52), mais le nombre des conseillers musulmans et étrangers n'aurait jamais pu dépasser le tiers du nombre total des membres. Les maires et les adjoints français eussent été nommés sur les listes des électeurs ; dans chaque commune le gouverneur de la province aurait pu nommer également un

1. Les arrondissements civils devaient être au nombre de sept pour toute l'Algérie.

2. Sur la nécessité de multiplier à cette époque les conseils municipaux, qui se réduisaient aux six créés en janvier 1848 (*suprà*), voyez Général d'Hautpoul, *Du ministère de la guerre en 1850, et de l'Algérie en 1851*, 1851, p. 137.

3. Voy. ces conditions à l'article 44 du projet de loi.

adjoint indigène, choisi au sein ou au dehors du conseil municipal (art. 47).

On ne donna pas suite à ce projet de loi de 1851 ; mais les travaux qui l'avaient précédé eurent une grande influence sur les réformes ultérieures : l'Empire, nous le verrons, s'est inspiré de ses dispositions tant pour les conseils généraux, qu'il institua, en 1858, comme conseils administratifs, que pour les conseils municipaux auxquels il appliqua, en 1866, un régime électif atténué.

## CHAPITRE III

### L'ORGANISATION DES CONSEILS LOCAUX SOUS L'EMPIRE

L'Empire trouva l'Algérie non organisée, à peine colonisée, tout juste conquise ; c'est à lui qu'il appartenait de donner au pays un gouvernement et une administration : on peut affirmer, sans partialité, qu'il sut se montrer à la hauteur de cette mission (1).

Nous n'entendons pas dire par là que l'Empire ait tout

1. Nous n'ignorons pas qu'en posant de pareilles prémisses nous allons à l'encontre de l'opinion généralement admise et surtout du sentiment des Algériens ; mais c'est justement ces idées qu'il faut combattre : démontrer que l'Empire fit en Algérie des efforts sincères pour y résoudre les difficultés d'organisation, convaincre les Algériens que leurs ardeurs républicaines et libérales, sous l'Empire, les empêchèrent de juger avec impartialité les résultats auxquels ont abouti ces efforts et ne leur ouvrirent les yeux que sur les abus, incontestables d'ailleurs, qui furent commis par l'administration impériale. Sans doute le régime militaire dans son absolutisme, les bureaux arabes dans leur toute puissance, se sont laissé aller à des exactions et ont provoqué des scandales que la population ne pouvait subir sans protester. Il ne faut cependant pas réduire à cela l'œuvre impériale en Algérie.

créé en Algérie, puisque jusqu'en 1848, on eut la lourde tâche de la conquérir et d'y asseoir notre domination ; nous n'entendons pas dire non plus que l'Empire ait donné à l'Algérie une organisation définitive, car cette organisation n'existe pas encore et cependant depuis 1870 l'extension du territoire civil, c'est-à-dire civilisé, et l'introduction des institutions civiles ont fait des progrès qu'il serait puéril de nier (1). Mais nous voulons affirmer que l'Empire eut un rôle prépondérant dans l'organisation de l'Algérie puisque ce sont encore les rouages gouvernementaux et administratifs qu'il a institués, qui existent de nos jours.

C'est en tout cas à l'Empire que revient, sans conteste, l'honneur d'avoir institué en Algérie des conseils locaux normaux et réguliers ; le régime de 1848 n'avait laissé, nous l'avons vu, que des conseils municipaux dissous et des conseils généraux qui n'avaient jamais fonctionné, l'Empire a su rétablir les premiers, créer les seconds et organiser le régime communal dans toute la partie du territoire où la population européenne, encore minime, nécessitait des rouages spéciaux.

### I. — *Organisation communale.*

Dans l'état de désorganisation administrative qui résultait des essais téméraires de 1848, il importait tout d'abord

1. « Il faudrait être aveugle ou n'avoir jamais mis les pieds dans nos trois départements algériens pour ne pas convenir de la somme immense de progrès en tous sens, auxquels on a assisté en Algérie depuis 1872. » Pauliat, Rapport au budget de 1891, Sénat, 13 décembre 1890.

de donner aux communes une administration et des conseils.

On résolut de mettre fin au régime provisoire des commissions municipales qui avaient remplacé en 1851 les conseils municipaux suspendus ou dissous. Mais averti par l'expérience tentée en 1848, on agit avec prudence : au lieu d'introduire sans ménagement les institutions de la métropole et d'étendre d'un seul coup une organisation uniforme à tout le territoire civil, même aux communes qui n'étaient pas encore créées, on donna aux municipalités algériennes une organisation moins avancée que celle de la métropole et on réglementa chaque commune, au moment de sa création, par un texte spécial, tenant compte ainsi des particularités qui pouvaient caractériser la localité (1).

Un premier décret, en date du 1<sup>er</sup> mai 1854, réorganisa la municipalité d'Alger et rétablit son conseil municipal qui n'avait été que suspendu. Il posa les bases d'une organisation municipale qui fut appliquée ensuite successivement aux autres communes, sauf les modifications apportées quant au nombre des membres du corps municipal et quant aux mesures transitoires nécessitées par leur création (2).

1. Les rapports remarquables qui précèdent ces divers décrets, font connaître les principes adoptés et suivis par le gouvernement pour cette organisation, la prudence apportée à ces créations et les détails intéressants concernant les diverses localités.

2. Voyez ce décret dans Ménerville 1<sup>er</sup>, p. 217. Il fut suivi d'un décret, en date du 8 juillet (*loc. cit.*), décidant la même organisation à huit autres municipalités et abrogeant expressément l'arrêté du chef du Pouvoir exécutif du 18 août 1848 (art. 5).

Le corps municipal se compose d'un maire et d'adjoints français et de conseillers municipaux français, étrangers et indigènes, en nombre et dans une proportion déterminés par décret pour chaque localité (1).

Tous ces membres sont nommés : les maires et adjoints des chefs-lieux de départements et d'arrondissements par décret impérial, les maires et adjoints des autres villes et les conseillers municipaux par arrêté du Gouverneur général (D.I. 8 juillet 1854, art. 4).

Ces dispositions reproduisent, on le voit, l'ordonnance du 28 septembre 1847, à laquelle on revenait après la tentative téméraire du régime électif de 1848 (2).

Elles étaient suffisantes au début d'une constitution municipale du pays et à une époque où la population européenne comptait en tout 180.000 habitants, mais à mesure que l'élément européen pénétrait partout et créait des centres nouveaux (3), le régime municipal de 1854 devenait trop rudimentaire et trop étroit.

D'autre part, l'intérêt porté, en France, à la nouvelle

Entre temps le décret du 26 avril 1854 avait érigé Constantine en commune et lui avait donné une organisation municipale calquée sur celle d'Alger. Voy. de même D. I. 17 juin 1854 pour d'autres communes.

1. Les conseillers étrangers et indigènes représentaient en moyenne *le quart* de la totalité des membres du conseil.

2. Les décrets de 1854 déclarent même, expressément, applicables les dispositions de l'ordonnance de 1847 auxquelles il n'est pas dérogé.

3. La population française qui n'était que de 92.750 en 1856, s'éleva à 122.000 habitants en 1866 ; les étrangers au nombre de 68.000 en 1856 furent 95.800 dix ans après.

colonie devait provoquer des réformes dans son organisation. On sait quelle sollicitude Napoléon III montra pour l'Algérie : prince-président déjà, il s'occupait d'elle (1), il y fit deux voyages en 1860 et 1865 (2) et à deux reprises différentes il publia des lettres sur la politique qu'il entendait y suivre (3). Cette bonne volonté fut malheureusement souvent détournée de son but par les informations fausses et les conseils intéressés dont elle fut entourée, et ses conséquences, ainsi dénaturées, furent cause que les Algériens la méconnurent elle-même. Napoléon III crut voir en Algérie un champ d'application prédestiné aux idées de nationalités qu'il avait partout soutenues en Europe ; il rêva de rétablir une nationalité arabe et de lui donner un royaume et les deux sénatus-consultes par lesquels il entreprit cette œuvre, s'ils furent favorables aux indigènes, provoquèrent par contre les

1. Il y voyait « un vaste royaume à assimiler à la France » pour lequel il voulait des institutions stables, de grands travaux publics, un gouvernement puissant et unitaire (Discours de Bordeaux, octobre 1852).

2. V. Le Métayer des Planches, *L'Empereur en Algérie*, 1865 ; René de Saint-Félix, *Le voyage de S. M. Napoléon III*, 1865, récits officiels de ces voyages.

3. Lettre de l'Empereur au maréchal Pélissier en date du 6 février 1863 sur *la constitution de la propriété dans les territoires occupés par les Arabes*, qui provoqua le sénatus-consulte du 22 avril 1863 (Ménerv. II, p. 186 et la note).

Lettre de l'Empereur au maréchal de Mac-Mahon en date du 20 juin 1865 sur *la politique à suivre en Algérie*, qui provoqua le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 sur *l'état des personnes et la naturalisation en Algérie* (Estoublon, p. 302. Ménerv. II, p. 151).

réclamations des colons (1). Ceux-ci protestèrent contre ces mesures et contre le régime militaire, en général, qu'ils considéraient comme un régime d'exception devenu inutile depuis la démission d'Abd-el-Kader (2). Il faut cependant reconnaître qu'à côté de l'utopie du royaume arabe et en dehors des théories sentimentales sur les indigènes (3), Napoléon III eut la pensée de réformes libérales et vraiment utiles au pays : la lettre de 1865 elle-même en contient des exemples (4).

1. Voyez : *L'Algérie à la France*. I. *L'Etat et les tribus*, 1862 (anonyme) ; A MM. les sénateurs, 15 mars 1863 ; Crescent Simorre, *Simple document adressé à S. M. l'Empereur*, 1863 ; X., *L'Algérie et la lettre de l'Empereur*, 1863 ; Jules Vinet, *La crise algérienne*, 1863.

Jules Duval, *Réflexions sur la politique de l'Empereur en Algérie*, 1866 ; Adresse à son excellence le maréchal de Mac-Mahon, gouverneur général de l'Algérie, Alger, 27 fév. 1866 ; Charles Richard, *Examen critique de la lettre de l'Empereur*, 1865 ; Warnier, *L'Algérie devant l'Empereur*, 1865 ; duc d'Aumale, *La question algérienne*, 1866.

2. Voyez : Didier, *Le gouvernement militaire et la colonisation en Algérie*, 1865 ; Duvernois, *Le régime civil en Algérie*, 1865 ; Etourneau, *L'Algérie faisant appel à la France*, 1867.

3. Il suffit de rappeler cette proclamation lancée par l'Empereur, le 5 juin 1865, à la veille de son départ d'Alger : « Ayez donc confiance dans vos destinées puisqu'elles sont unies à celles de la France et reconnaissez avec le Koran que *celui que Dieu dirige est bien dirigé* » ! ou cette mesure proposée par la lettre de 1865 : « Recommander à toutes les administrations de se défaire des formes brusques et souvent méprisantes avec lesquelles on accueille les indigènes qu'un intérêt amène dans les bureaux » (p. 40).

4. Cette lettre, à côté d'une partie réservée à la politique à suivre vis-à-vis des indigènes, contient deux chapitres sur la colonisation européenne et sur les opérations militaires : le premier

En ce qui concernait l'administration locale, le programme impérial de 1865 proposait l'affranchissement de la commune dans la région ouverte à la colonisation européenne, et l'extension des principes du régime communal à l'organisation des populations indigènes (1).

Ces idées ne tardèrent pas à être appliquées et de même que l'accord aux indigènes des droits de citoyens français, « sur leur demande, sans condition ni stage » (2), fut réalisé par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865, de même une série de décrets mirent à exécution les idées impériales sur l'organisation communale. Les deux décrets du 27 décembre 1866 et du 19 décembre 1868 eurent pour objet, selon le langage de la lettre impériale, « d'émanciper la commune en lui permettant de nommer les membres des conseils municipaux, de s'imposer pour ses

de ces deux chapitres. propose plusieurs mesures assez libérales envers les colons.

Dans Fourmestraux, *Les idées napoléoniennes en Algérie*, ouvrage officieux, on trouve la liste des réformes opérées en Algérie par Napoléon III.

1. La lettre de 1865 proposait, entre autres, les mesures suivantes :

« Emanciper la commune en lui permettant de nommer les membres des conseils municipaux, de s'imposer pour ses besoins comme elle l'entendra et de contracter des emprunts » (p. 55).

« En territoire civil élever le nombre des membres musulmans des conseils municipaux en proportion de la population. Nommer un adjoint indigène dans les communes où les indigènes sont en nombre suffisant » (p. 38).

« Constituer.... la *Djemmaâ* des tribus, conseil municipal non électif qui surveillera et contiendra le chef indigène en l'assistan dans toutes les affaires intéressant la commune » (p. 37).

2. Lettre de 1865, p. 33.

besoins et de contracter des emprunts » : celui du 18 août 1868 rattacha à l'administration communale les populations indigènes du territoire civil, et celui du 20 mai de la même année inaugura l'organisation en communes des tribus du territoire militaire. Tel fut le plan d'organisation communale exécuté par l'Empire en Algérie.

Reprenant l'essai infructueux de 1848, le décret du 27 décembre 1866 rétablit le système de l'élection des conseils municipaux, en admettant à sa faveur les indigènes, musulmans et israélites, et les étrangers, mais en réservant à l'autorité supérieure la nomination des maires et des adjoints (1). L'institution et le fonctionnement des conseils municipaux furent placés sous l'application de la loi métropolitaine du 5 mai 1855 qui fut déclarée expressément applicable à l'Algérie (art. 15) (2).

Le conseil municipal est élu et à son élection prennent part *quatre collèges* :

- 1<sup>o</sup> Les citoyens français ou naturalisés ;
- 2<sup>o</sup> Les indigènes musulmans ;
- 3<sup>o</sup> Les indigènes israélites ;
- 4<sup>o</sup> Les étrangers (art. 9).

1. Ménéville III, p. 73.

« Considérant, dit ce décret, qu'il est nécessaire de modifier l'organisation municipale actuellement établie en Algérie... et qu'il nous appartient d'y pourvoir jusqu'à ce qu'il soit possible de régler définitivement la constitution de l'Algérie... ».

2. Par suite, en sens inverse, les dispositions du titre I<sup>er</sup> de l'ordonnance du 28 septembre 1847, sur la composition des corps municipaux algériens, furent déclarées abrogées (art. 15 *fine*).

Mais les conditions requises pour être électeur ou éligible varient suivant les catégories :

Les conditions d'électorat pour les Français sont : l'âge de 21 ans accomplis, un an de domicile dans la commune et l'inscription sur les rôles des taxes municipales (1).

L'indigène, israélite ou musulman, doit être âgé de 25 ans, avoir un an de domicile dans la commune et remplir, en outre, l'une d'un certain nombre de conditions exigées comme garanties de stabilité et de moralité (2).

L'électeur étranger est soumis aux mêmes conditions que celles imposées aux indigènes, mais indépendamment de l'année de domicile dans la commune, il doit avoir trois années de résidence en Algérie (art. 10).

1. De nombreuses difficultés s'élevèrent en 1867 sur l'application de ce droit électoral ; il fut jugé, en particulier, qu'il était étendu même aux militaires sous les drapeaux. (Sur ces difficultés voyez Dalloz, *Répertoire de législation et de jurisprudence*, v<sup>o</sup> *Organisation de l'Algérie*, n<sup>o</sup> 126). Les conditions imposées aux conseillers municipaux français se modifièrent après 1870 lorsqu'on leur appliqua les lois des 14 avril et 6 juillet 1871, c'est-à-dire le droit commun métropolitain.

2. Ces conditions sont les suivantes : être propriétaire foncier ou fermier d'une propriété rurale ; *exercer une profession, un commerce ou une industrie soumis à l'impôt des patentes* ; être employé de l'Etat, du département ou de la commune ; être membre de la Légion d'honneur, décoré de la médaille militaire, d'une médaille d'honneur ou d'une médaille commémorative donnée ou autorisée par le gouvernement français, ou titulaire d'une pension de retraite (art. 10).

Ces conditions ne constituaient pas le suffrage universel mais permettaient d'étendre le droit de suffrage à des catégories assez considérables d'électeurs.

Pour l'éligibilité de même, tandis que l'électeur français peut être élu dès qu'il est âgé de 25 ans, les indigènes et les étrangers, inscrits sur la liste communale, doivent justifier, en outre, d'un domicile de trois années au moins dans la commune (art. 12) (1).

Enfin tandis que la population française prend part aux élections quelle que soit son importance, chacune des trois dernières catégories d'électeurs n'a droit de représentation dans le conseil municipal que lorsque sa population atteint le chiffre de *cent individus* (art. 13).

Ces quatre collèges, français, indigène musulman, indigène israélite et étranger, soumis à des conditions d'électorat et d'éligibilité différentes, élisent, chacun, des représentants particuliers, sans qu'il soit nécessaire d'ailleurs que les électeurs circonscrivent leur choix dans la catégorie à laquelle ils appartiennent (2). Mais la part de représentation de chacun d'eux est notablement différente et les citoyens français, favorisés par les conditions du vote et de l'élection, le sont également par la majorité qui leur est assurée au sein du conseil : le nombre des conseillers appartenant aux trois dernières catégories ne peut dépasser *le tiers* du nombre total des membres, sans que, d'ailleurs, il puisse être inférieur à trois ; dans ces limites le nombre des membres à élire par cha-

1. Il s'agit du domicile réel et non du domicile de droit (Conseil d'Etat, 2 mai 1879, élection de Bou-Tlélis).

2. En ce sens voyez plusieurs arrêts relatés dans Bavelier, *Dictionnaire du droit électoral*, v<sup>o</sup> *Algérie*, p. 20.

Sur la majorité nécessaire, qui était du quart des inscrits, voyez également Bavelier, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 31.

cune de ces trois catégories est fixé, pour chaque commune, par un arrêté du Gouverneur général (1).

On voit donc que, bien que le décret de 1866 ait rendu, d'une façon générale, applicable à l'Algérie la loi métropolitaine du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale, grâce à l'introduction d'éléments nouveaux, il édicte des mesures très spéciales quant à la composition des conseils municipaux (2).

En outre, à côté des maires et adjoints français, le décret de 1866 fait une innovation importante dans l'organisation municipale de l'Algérie : il crée des *adjoints indigènes*.

Antérieurement, en effet, les indigènes ne relevaient pas de l'administration municipale : ils étaient placés sous l'autorité directe du préfet et de ce qu'on appelait *les bureaux arabes départementaux en territoire civil*, par analogie avec les bureaux arabes en territoire militaire (3). Aux termes de l'article 6 du décret de 1866 :

1. Article 13.

En exécution de ces dispositions un arrêté du gouverneur du 25 avril 1867 (Ménerville III, p. 26 et *Bulletin* 227) déterminait, d'après le recensement quinquennal de 1866, le nombre des conseillers municipaux à élire dans chaque commune et la part afférente à chacune des quatre catégories d'habitants.

2. Voyez également les dispositions du décret concernant les maires et adjoints français (art. 1 et 2) qui sont nommés par l'Empereur dans les chefs-lieux de département et d'arrondissement, par le préfet dans les autres communes, et choisis au sein ou en dehors du conseil municipal.

3. Les deux décrets du 8 août 1854 (Ménerville I, pp. 82 et 83), créant les bureaux arabes départementaux et réglementant l'administration des indigènes en territoire civil, avaient conféré des

« dans les communes où la population musulmane est assez nombreuse pour qu'il y ait lieu de prendre à son égard des mesures spéciales, cette population est administrée, sous la surveillance et l'autorité du maire, par des adjoints indigènes ». Ces adjoints, nommés par le Gouverneur général, peuvent être pris en dehors du conseil et de la commune, et peuvent recevoir un traitement dont le taux est fixé par le Gouverneur général, après avis du conseil municipal (1).

Leur autorité ne s'exerce que sur leurs coreligionnaires et leur rôle consiste, indépendamment des attributions qui peuvent leur être déléguées par le maire : 1° à fournir à l'administration tous les renseignements intéressant la tranquillité ou la police du pays ; 2° à assister les agents du trésor pour le recensement et le recouvrement des taxes ; 3° à tenir les registres de l'état civil musulman, en vertu d'une délégation spéciale du maire (art. 7) (2).

La création des adjoints indigènes, soumettant au régime municipal les indigènes établis dans les communes

pouvoirs exceptionnels aux préfets qui les transmettaient, par délégation, aux chefs des bureaux arabes (1<sup>er</sup> décret du 8 août 1854, art. 2 à 6).

1. La création de ces adjoints indigènes avait été proposée, nous l'avons vu, par la lettre impériale de 1865 (voy. cette lettre, p. 38, et *suprà* p. 36, note 1).

2. Au sujet de l'exercice de ces attributions, voyez la circulaire du Gouverneur général du 2 juillet 1867 (Ménerville III, p. 25), demandant aux préfets, et par leur intermédiaire, aux maires, leur avis sur les mesures qui paraissaient devoir être prises.

eut, par suite, pour résultat la disparition des bureaux arabes départementaux et cette suppression de fait fut consacrée par le décret du 16 août 1868, qui réglementait de façon plus précise l'administration des indigènes et le rôle des adjoints indigènes (1).

Telle est dans ses grandes lignes l'organisation municipale créée dans les communes de plein exercice par le décret du 27 décembre 1866.

Ce décret avait eu pour but, d'une part d'émanciper les communes Algériennes en les constituant sur les mêmes bases qu'en France (2), et en particulier de leur accorder des conseils municipaux élus, d'autre part de libérer les indigènes de l'administration exceptionnelle du préfet et des bureaux arabes, pour les soumettre au droit commun, à l'autorité communale (3).

L'ensemble de ces dispositions doit être, en général,

1. Ménerville III, p. 26.

Voyez également la circulaire du gouverneur du 18 septembre 1868 (Ménerv. III, p. 29) donnant des instructions aux préfets des départements sur l'exécution du décret qui précède.

Nous ne faisons qu'indiquer ici ces textes, car l'administration des indigènes sort du cadre de cette étude ; mais il était important de montrer quel rôle fut donné à l'adjoint indigène dans le corps municipal et dans l'administration communale : c'est un essai remarquable d'une administration des indigènes par leurs coreligionnaires.

2. Dans le même esprit, un décret du 19 décembre 1868, élargissant les attributions des conseils municipaux algériens, leur a octroyé le bénéfice de la loi métropolitaine du 24 juillet 1867. Voyez le rapport qui le précède. Ménerv. III, p. 78 et la note.

3. Ce principe nouveau fut mis à exécution et réglementé par le décret du 18 août 1858. Voyez le rapport du ministre de la guerre qui le précède. Ménerv. III, p. 26 et la note.

approuvé. On pouvait sans inconvénient, en 1866, assimiler aux communes métropolitaines un certain nombre de localités Algériennes, et cette organisation municipale, prématurée en 1848 surtout parce qu'on prétendit y soumettre d'un seul coup tout le territoire civil, pouvait, vingt ans plus tard, porter ses fruits si l'on se contentait de l'étendre progressivement aux localités, au fur et à mesure que leur développement saurait le justifier (1).

Au point de vue de la composition du corps municipal qui nous occupe plus particulièrement, la principale réforme édictée par le décret de 1866 est libérale et sage ; s'il était temps de confier aux Algériens la gestion de leurs intérêts locaux, il était temps également de leur accorder le choix électif de leurs représentants municipaux ; ce régime électif existait en France depuis plus de 30 ans (2), pourquoi ne l'aurait-on pas appliqué à une population française qui venait en Afrique coloniser une terre française et que l'on devait acheminer vers une assimilation complète à la population de la Métropole ? On l'appliquait d'ailleurs avec prudence : tandis que l'arrêté de 1848 avait livré à l'élection tout le corps municipal, le décret de 1866 réservait à la nomination du pouvoir central le choix des maires et des adjoints, et ces agents placés sous la surveillance et le contrôle des préfets, guidés par eux dans l'administration active de la commune, surent éviter les illégalités et les abus qui avaient été commis en 1850.

1. Ce que l'on fit en effet. V. les D. I. 10 décembre 1868 et 27 janvier 1869 (Ménerv. III, p. 87).

2. Loi du 24 mars 1831.

Le principe de l'élection étant admis, peut-être doit-on moins approuver son extension à toute la population algérienne. Que les citoyens français aient acquis le droit d'élire leurs conseils municipaux, c'était, nous venons de le voir, la récompense due aux efforts et aux sacrifices qu'ils s'imposaient dans la tâche pénible de coloniser une terre française ; ils méritaient justement de jouir des mêmes prérogatives et des mêmes libertés locales que leurs compatriotes de la Métropole. Mais la présence d'étrangers dans les conseils municipaux ne pouvait de même se justifier. Elle était contraire à notre droit public qui n'accorde le droit de vote qu'aux citoyens ; elle était une humiliation infligée aux colons français et les libertés si chèrement conquises par ceux-ci, n'auraient pas dû être si libéralement conférées à des étrangers immigrés de la veille. Elle était, de plus, contraire à l'intérêt français : dans un pays où l'élément étranger est si important (1), dans un pays où certaines communes ont une population européenne en majorité espagnole ou italienne, il était imprudent de donner aux étrangers des droits électifs soumis à des garanties de sincérité et d'honorabilité si peu rigoureuses (2). Enfin

1. En 1866 en présence de 122.000 Français, il y avait 95.870 étrangers européens ; dans le département d'Oran, en particulier, l'élément étranger est aussi, sinon plus, important que l'élément français.

2. Les conditions qui leur étaient imposées par l'art. 10 pour être électeurs se réduisaient, en somme, à trois années de résidence en Algérie et un an de domicile dans la commune : comment peut-on admettre qu'elles puissent suffire à garantir la sincérité d'un vote ? Les conditions d'éligibilité supposaient seulement trois années de domicile dans la commune et n'exigeaient

cette présence, plaçant en face l'un de l'autre l'élément français et l'élément étranger, les opposant pour ainsi dire au sein du conseil, devait amener des conflits inévitables dans la commune. Malgré les vives et incessantes protestations qu'elle souleva, cette situation dura cependant près de 20 ans, mais elle fut, alors, si unanimement condamnée que le silence du législateur, en 1884, suffit pour la faire disparaître (1).

Il était plus rationnel et plus juste, au contraire, d'accorder aux indigènes un droit de représentation municipale. Population autochtone, de beaucoup la plus nombreuse dans le pays (2), supportant sa lourde part aux

même pas la connaissance de la langue française, d'élus qui étaient destinés à discuter au sein d'un conseil français les affaires communales. Le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 venait cependant de décider que l'étranger, qui justifiait de trois années de résidence en Algérie, pouvait être admis à jouir de tous les droits de citoyen français (art. 3) ; cette disposition semblait déjà suffisamment libérale, pourquoi donner encore des droits électifs à des étrangers qui, malgré trois années de résidence en Algérie, n'avaient pas jugé à propos de se faire naturaliser ?

1. Voyez *infra* la plupart des brochures algériennes demandant de plus grandes libertés locales sous l'Empire.

Les défenseurs les plus ardents des indigènes, eux-mêmes, condamnèrent cette « fâcheuse extension » du vote municipal aux colons étrangers. Voyez : *La loi municipale et les droits des indigènes algériens*, article paru dans le *Bulletin de la société française pour la protection des indigènes des colonies*, décembre 1883, p. 312.

2. En 1866 on comptait en Algérie :

|           |                        |
|-----------|------------------------|
| 122.119   | Français ;             |
| 95.871    | Etrangers ;            |
| 33.952    | Indigènes israélites ; |
| 2.652.072 | Indigènes musulmans.   |

dépenses publiques (1), elle avait le droit de pouvoir participer à l'administration locale, faire connaître au conseil municipal ses desiderata et y défendre par ses représentants ses intérêts particuliers.

Cette mesure se justifiait surtout pour les indigènes israélites, car ils étaient de la population indigène la partie la plus susceptible d'être assimilée ; leur assimilation, réclamée, dès cette époque, quoi qu'on en ait dit depuis, et par eux-mêmes et par les Algériens (2), fut

1. Les indigènes sont soumis, en Algérie, à un ensemble de contributions appelées *impôts arabes*. Ces impôts furent établis au nombre de 7 (1845), sur lesquels 4 seulement subsistent de nos jours, ce sont :

1<sup>o</sup> l'*Achour*, impôt sur les céréales, qui comprend le dixième du produit net de la récolte, déduction faite de la semence ;

2<sup>o</sup> le *Zekkat*, prélèvement sur les troupeaux recensés, qui s'opérait autrefois en nature et s'opère maintenant en argent ;

3<sup>o</sup> le *Lezma*, qui, en Kabylie est un impôt de capitation, dans le sud des départements d'Alger et de Constantine un impôt sur les dattiers à raison de 25, 30, 35, 40 et 50 centimes par pied d'arbre ;

4<sup>o</sup> le *Hockor*, spécial à la province de Constantine, sorte de redevance féodale qui frappe exclusivement sur les terres *Arch* et vient en sus de l'*Achour*.

Ils furent réglementés pour la première fois par l'AG. 3 sept. 1842, puis l'ordonnance du 17 janvier 1845 sur l'organisation financière de l'Algérie (Estoublon, p. 70, Ménerv. I, p. 331) détermina leur assiette de façon plus précise. Leur montant varie forcément avec chaque récolte, mais nous verrons ultérieurement dans quelle proportion considérable ils entrent au budget de l'Algérie. Voy. L. Bonzom, *Du régime fiscal en Algérie*, 1900.

2. Voyez entre autres : Frégier, *Les Israélites algériens et le décret réorganisateur de l'Algérie*, 1864. Frégier, *Les Juifs algériens, leur naturalisation collective*, 1865. Franque, *De la*

consacrée, bientôt après, par le décret du 24 octobre 1870 qui leur conféra la qualité de citoyens français.

Quant aux indigènes musulmans, leur introduction dans le conseil municipal était également équitable. Les lettres impériales de 1863 et de 1865 avaient nettement manifesté l'intention du Gouvernement français « de gagner la sympathie des Arabes par des bienfaits positifs » (1) et sans aller aussi loin que le programme impérial du royaume arabe, il était juste d'admettre la population musulmane à la participation des affaires municipales.

Mais on eut tort, croyons-nous, de lui appliquer, dès cette époque, le régime électif ; de nos jours même, la population arabe n'est pas encore assez développée pour comprendre les bienfaits du suffrage, et les critiques au régime actuel, que nous retrouverons plus loin, se concevaient plus encore en 1866, alors que la population musulmane, mal déterminée, était encore imparfaitement recensée. Il eut été plus logique, si l'on tenait à introduire dans un conseil municipal européen des représentants indigènes, de soumettre ceux-ci à la nomination de l'autorité supérieure ; cette autorité eut choisi à cet effet, dans les catégories mêmes énumérées à l'article 10, les notables les plus compétents de la localité, sans per-

*naturalisation des Israélites et des étrangers en Algérie*, Sétif, 1863. Franque, *Les Juifs algériens*, 1865, etc.

1. Voyez les mesures proposées par l'Empereur dans sa lettre au maréchal de Mac-Mahon (20 juin 1865) à l'égard des indigènes, pp. 33 et suiv.

mettre aux ambitieux et aux agitateurs de se créer une situation usurpée parmi leurs coreligionnaires (1).

Les dispositions du décret du 27 décembre 1866 ne s'appliquaient qu'aux communes de plein exercice. Or, quoique le général Cavaignac ait eu décrété en 1848 que tout le territoire civil serait érigé en communes, il n'y avait qu'un nombre très réduit de communes de plein exercice qui eussent été créées dans les vingt années suivantes (2).

La plus grande partie du territoire civil comprenait des centres de population européenne très faible, localités non érigées en communes, administrées tantôt par un *commissaire civil* faisant fonction de maire, tantôt par un *syndic* sous l'autorité du commissaire civil. Des *commissions syndicales* pouvaient y être instituées, par arrêté du Gouverneur général, à l'effet de surveiller les biens communaux ou considérés comme tels, mais le syndic et les membres de ces commissions étaient nommés par le préfet (3).

i. Aussi ne saurait-on qu'approuver l'institution des adjoints indigènes qui, nommés par le Gouverneur général, administraient avec ordre et compétence les populations indigènes, tout en restant soumis à l'autorité directe du maire et du pouvoir central.

2. En 1866 il y avait seulement environ 80 localités qui eussent été érigées en communes.

3. D. I., 16 avril 1856, art. 1, 2 et 3 (Ménerv., I, p. 214).

Un budget collectif, réglé et administré par le préfet, réunissait les ressources de ces localités, pour tout le territoire civil de chaque province et faisait face à leurs besoins (D. I, 27 octobre 1858, art. 54). Voy. la circulaire ministérielle du 1<sup>er</sup> décembre 1858, Ménerv., I, p. 44 et la note.

En territoire militaire l'organisation municipale n'existait pas : on y trouvait des localités non érigées en communes et administrées par des *commandants de places* faisant fonctions de maires. D'ailleurs des commissions syndicales pouvaient y être également instituées par arrêté du Gouverneur général, investies des mêmes attributions que celles du territoire civil, mais les syndics et les membres de ces commissions étaient nommés par le général commandant la division (1).

Outre ces localités non érigées en communes, le territoire militaire comprenait la grande masse des *douars* constitués en exécution du sénatus-consulte du 22 avril 1863, et des *tribus* non encore constituées, régions dans lesquelles la population européenne n'avait pas encore pénétré. Ces territoires étaient soumis à un régime administratif exceptionnel dont le premier représentant dans chaque province, était le général de division, ayant sous son autorité les commandants de subdivisions et de cercles, et dont les *bureaux arabes* étaient les agents (2). Leur organisation communale se réduisait uniquement à l'institution d'une commission subdivisionnaire, dite *commission des centimes additionnels*, créée pour donner son avis sur les projets de dépenses ayant un caractère

1. D. I, 16 avril 1856 *cité*.

Ces localités possédaient un budget collectif, réglé par le général et administré par l'intendant militaire, comme celui des localités du territoire civil (D. I, 27 octobre 1858, art. 54).

2. Dans chaque subdivision militaire existait un budget alimenté par les centimes additionnels à l'impôt arabe (arrêté ministériel du 30 juillet 1855. Ménerv. I., p. 360).

d'utilité commune aux tribus de la subdivision, cette commission, composée en majeure partie des autorités militaires de la subdivision, comprenait également des notables indigènes, en nombre égal à celui des cercles et nommés pour trois ans par le commandant de la province (1).

En présence d'une pareille constitution du pays, le décret du 27 décembre 1866 prévoit les mesures destinées à développer l'organisation communale.

D'une part, en exécution de ses dispositions, les localités non erigées en communes du territoire civil disparaissent peu à peu : à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1869 elles sont ou constituées en communes distinctes ou rattachées comme sections de communes à des communes déjà organisées (2).

D'autre part, son article 16 confère au Gouverneur général la faculté de pourvoir à l'organisation municipale des tribus délimitées en exécution du senatus-consulte de 1863 et des territoires qui ne renferment pas une population européenne suffisante pour recevoir l'application immédiate du régime municipal qu'instituait le décret. Le Gouverneur est donc, aux termes de cet article, investi du droit d'établir un régime municipal *particulier* à toute l'étendue du territoire algérien non encore constitué en communes ; ainsi à partir de ce moment, à côté du régime municipal de droit commun qui s'assimilera de plus en plus avec la législation de la Métropole,

1. A. G., 26 avril 1865 (Ménerv., II, p. 103), art. 2 et 3.

2. D. I, 10 décembre 1868 et 27 janvier 1869. Ménerv., III, p. 87. Voy. de même les D. I, 20 mai et 3 septembre 1870.

le Gouverneur va créer un régime municipal adapté aux nécessités locales et comprenant un ensemble de circonscriptions administratives d'un mode entièrement nouveau.

Conformément à l'attribution que lui conférait cet article 16, le maréchal de Mac-Mahon prit, en date du 20 mai 1868, un arrêté qui constituait tout un système d'organisation communale du territoire militaire (1). Les éléments dont se composait ce territoire étaient répartis, selon leur développement, en trois groupements, et la constitution qu'ils recevaient dans chacun d'eux, devait les préparer à leur élévation au groupement supérieur (2).

Au sommet de cette organisation se trouvaient les territoires sur lesquels la population européenne était installée « assez dense pour qu'il y ait lieu de la préparer, elle et les indigènes qui sont en contact avec elle, à la vie municipale » (2) : ils furent érigés en *communes mixtes* et devaient promptement se transformer en communes de plein exercice.

Puis les *douars constitués* auxquels le décret du 23 mai 1863 avait déjà donné quelques-unes des attributions des Conseils municipaux et qui devaient, par l'introduction de la population européenne et par l'instruc-

1. Ménerville, III, p. 94. Estoublon, p. 349.

De même que l'ordonnance du 28 sept. 1847 a posé les bases de l'administration municipale de droit commun, en Algérie, de même l'arrêté du 20 mai 1868 a créé l'organisation des *communes mixtes* et des *communes indigènes* actuelles.

2. Voy. le rapport du maréchal Niel, ministre de la guerre, en date du 5 mai 1868, précédant l'arrêté et approuvé par l'Empereur.

tion des indigènes, arriver progressivement au niveau des communes mixtes précédentes.

Enfin les *tribus* qui n'avaient pas encore été constituées en douars mais qui pouvaient facilement subir cette modification par l'application normale du senatus-consulte du 22 avril 1863.

Ces douars et ces tribus furent groupés en *communes subdivisionnaires* et, comme les communes mixtes, déclarées personnes civiles, elles purent exercer, à ce titre, « tous les droits, prérogatives et actions dont les communes de plein exercice sont investies par la loi » (1).

La commune mixte du territoire militaire était administrée par un maire, le commandant du cercle, assisté d'une *commission municipale*. Cette commission se composait de fonctionnaires et de cinq membres choisis parmi les habitants, européens ou indigènes, de la circonscription, et remplissant les conditions imposées par le décret du 27 décembre 1866 pour faire partie des conseils municipaux : tous ces membres étaient nommés pour trois ans par le général commandant la province (art. 6 et 7) (2).

La commune mixte, ainsi dénommée à cause de la composition de la commission municipale (3), était des-

1. Article 4.

2. Se réunissant ordinairement quatre fois par an et présidée par le commandant du cercle, la commission municipale délibérait sur toutes les matières soumises aux conseils municipaux des communes de plein exercice par l'ordonnance du 28 septembre 1847 (art. 10 et 11).

3. Et peut-être aussi parce qu'elle constitue un régime municipal mixte entre la commune subdivisionnaire et la commune de plein exercice.

tinée à faciliter, dans le territoire militaire, le passage définitif des localités sous le régime municipal. « Ainsi organisée, dit le rapport du maréchal Niel, la commune mixte pourra être, sans aucune difficulté, érigée en commune de plein exercice, le jour où l'élément européen sera suffisamment développé, et où, de son côté, l'élément indigène se sera façonné à nos idées et aura fait un nouveau pas en avant ».

Le régime de la commune mixte organisée par l'arrêté du 20 mai 1868, « était un véritable progrès sur celui des localités non érigées en communes, lesquelles n'avaient pas de personnalité civile. Mais en maintenant cette nouvelle unité administrative en territoire militaire, l'arrêté organique écartait encore l'autorité civile de l'œuvre de colonisation » (1). L'Empire vint déjà réformer cet état de choses lorsque, par le décret du 31 mai 1870 il rendit aux préfets la plénitude des pouvoirs administratifs dans les départements, en conservant ces mêmes pouvoirs aux généraux dans la limite seulement des territoires militaires. Le décret du Gouvernement de la Défense nationale, en date du 24 décembre 1870, alla plus loin et recula jusqu'aux limites de la région Tellienne l'étendue du territoire civil (2). Dès lors, la commune mixte devenant une institution civile, on dut

1. De Peyre, *Organisation des communes mixtes*, p. 6.

En effet, dans le système de cet arrêté, le peuplement européen était nécessairement entrepris dans la commune subdivisionnaire, puis se poursuivait et se complétait dans la commune mixte, c'est-à-dire sous l'action du commandement (Rapport du 9 mai 1888).

2. Voy. *infra*.

modifier la composition des commissions municipales et le mode de recrutement des fonctionnaires chargés de présider ces commissions ; mais en ce qui concerne le régime administratif et le régime financier des communes mixtes, l'arrêté du 20 mai 1868 n'a pas cessé d'être en vigueur, son organisation fonctionne encore aujourd'hui (1).

Les communes, dites subdivisionnaires parce que l'administration en était centralisée au chef-lieu de la subdivision, étaient administrées par le commandant de la subdivision assisté d'un conseil : ce conseil comprenait, à côté d'officiers, des notables indigènes en nombre égal à celui des cercles, sans que ce nombre puisse être inférieur à quatre, et nommés pour trois ans par le Gouverneur général (art. 16 et 17). Ce *conseil subdivisionnaire* qui rappelle, par sa composition, la commission des centimes additionnels de 1865, avait généralement les attributions des conseils municipaux, de même que le commandant de la subdivision avait celles des maires des communes de plein exercice (2). Mais les douars, réunis

1. En exécution de son arrêté du 20 mai 1868, le maréchal de Mac-Mahon créa, par arrêté du 6 novembre (Ménerville, III, p. 98) 17 communes mixtes ; mais il importe de remarquer qu'elles ne comprenaient qu'une très faible portion du territoire militaire, celle seulement où la population européenne était assez nombreuse pour l'admettre à prendre part à la gestion des intérêts communaux.

2. Toutes les règles de la comptabilité des communes de plein exercice étaient également applicables à la comptabilité des communes subdivisionnaires, V. le titre II de l'arrêté du 20 mai et l'ouvrage de M. de Peyre, *L'Administration des communes mixtes*, pp. 5 et suiv.

dans cette commune subdivisionnaire, formaient des « sections distinctes » (art. 55), avec une représentation permanente, la *djemmâa*, assemblée composée du caïd et de notables choisis dans le douar par le général commandant la province (a. 56 à 60) (1).

La commune subdivisionnaire subsiste encore de nos jours, telle qu'elle fut organisée en 1868 ; elle a subi seulement dans son étendue et dans sa dénomination, en 1874, une modification que nous retrouverons à son heure. Son organisation ne saurait d'ailleurs être critiquée : dans des localités dont le développement économique était aussi peu avancé, dont la population européenne était pour ainsi dire nulle, il était naturel qu'on ne songeât pas à établir un véritable régime municipal. Les notables indigènes introduits dans les conseils subdivisionnaires suffisaient pour faire connaître à l'autorité militaire les besoins des populations ; leur rôle consistait, d'ailleurs, plutôt à tenir cette autorité au courant de l'état des esprits dans les douars et les tribus et à concourir avec elle à la perception des impôts et au maintien de l'ordre.

Ainsi à la fin de l'Empire, l'organisation communale de l'Algérie comprenait :

En territoire civil, des *communes de plein exercice*, organisées par le décret du 27 décembre 1865 sur le modèle des communes françaises ;

1. Cette *djemmâa* conservait les attributions que lui avait déjà conférées le décret du 23 mai 1863, en même temps qu'elle recevait certains pouvoirs des conseils municipaux de plein exercice (art. 60 et suiv.).

En territoire militaire, des *communes mixtes* dans les localités de population européenne restreinte, et des *communes subdivisionnaires* groupant les douars et les tribus des populations indigènes, les unes et les autres organisées par l'arrêté du Gouverneur du 20 mai 1868.

## II. — *Conseils généraux*

La création des conseils généraux, en 1848, était restée, nous l'avons vu, purement formelle et l'Empire avait trouvé le pays sans assemblées départementales. Cette situation se prolongea plusieurs années ; mais lorsque fut constitué le ministère de l'Algérie et des colonies en 1858, le prince Jérôme-Napoléon, qui en fut chargé, eut à cœur d'appliquer le programme libéral qu'il avait annoncé (1), et une des premières réformes qu'il accomplit fut l'organisation des conseils généraux.

Le décret du 27 octobre 1858 (2) institue dans chaque province un conseil général dont les membres sont nommés pour trois ans par l'Empereur ; ces membres sont choisis indistinctement parmi les notables Européens ou indigènes résidant dans la province ou y étant pro-

1. Voyez le discours-programme prononcé par le prince Napoléon à l'exposition industrielle de Limoges (juin 1858) et son rapport au décret du 31 août 1858 sur le gouvernement de l'Algérie (Ménerv., I, p. 35, note).

2. Ce décret, réglementant l'organisation administrative, était l'application en Algérie des idées de décentralisation appliquées à la Métropole par le décret du 25 mars 1852. (En ce sens voyez le rapport du prince Napoléon à l'Empereur. Ménerv., I, p. 37, note).

priétaire (art. 16 et 17), et aucune proportion entre eux n'est indiquée (1).

On abandonnait donc le principe de l'élection posé en 1848 : quoique l'Empire l'eût respecté dans la Métropole, tout au moins pour les conseillers municipaux eux-mêmes (2), on pensait qu'il n'était pas encore possible de l'appliquer en Algérie, mais on promettait de le faire « dès que le moment en serait venu » (3).

Cette mesure prudente, quoique peu libérale, doit être approuvée ; l'échec subi par l'essai du suffrage universel tenté en 1848 dans les conseils municipaux, servait de leçon aux réformes postérieures et le prince Napoléon avait raison de penser que « le véritable progrès est celui qui, pour n'avoir pas à reculer, procède sans préci-

1. Ménerville, I, p. 41.

Les membres de ces conseils devaient être au nombre de 12 au moins et de 20 au plus (art. 16). Un décret, rendu en exécution de cette disposition, avait nommé seulement 18 membres au conseil général d'Alger et 16 à chacun des conseils d'Oran et de Constantine. Le conseil d'Alger fut porté au nombre de 20 par un décret du 14 novembre 1858 qui nomme deux nouveaux membres, dont un israélite ; les conseils d'Oran et de Constantine furent plus tard également portés au nombre de 20 (décret du 5 septembre 1859, *Bulletin*, 453). Enfin un décret du 23 juillet 1860 (*Bulletin*, 90) fixa à 25 le nombre maximum des membres du conseil général de chaque province.

2. Loi du 7 juillet 1852.

3. « Que les conseils généraux fonctionnent bien, que cette institution éminemment libérale pénètre dans les habitudes de la population et alors, sans agitations, sans secousses, avec certitude du succès, V. M. pourra doter les départements algériens des droits dont jouissent les départements français. » Rapport du prince Napoléon (Ménerville, I, p. 38, note).

pitation » (1). Cette nomination par l'autorité supérieure faisait, il est vrai, du conseil général bien plus un rouage administratif pour l'expédition des affaires qu'une institution d'initiative et de contrôle ; mais on est en droit de se demander s'il lui eût été possible, même élu, de prendre ce second rôle en face d'une autorité aussi puissante que l'était le ministre de l'Algérie et des colonies et que le fut surtout le Gouverneur général après 1860.

Il était juste également d'introduire dans le conseil général, comme dans le conseil municipal, des représentants de la population indigène, musulmane et israélite (2), et cette innovation du décret de 1858 sur celui de 1848 fut par la suite développée et appliquée dans toutes les réorganisations des assemblées départementales algériennes. Sans doute il y avait quelque anomalie à « courber sous le même niveau les citoyens et les sujets français » (3), mais une représentation indigène était nécessaire et la nomination de ses membres au même titre que les conseillers français avait tout au

1. Le choix fait par l'Empereur sur la proposition du ministre de l'Algérie, pouvait être d'ailleurs tout aussi judicieux que celui qui serait résulté de l'élection, dans un pays dont la population était si peu homogène et si diversement répartie.

2. La population israélite avait été injustement omise par le décret du 27 octobre 1858, mais, dès le 14 novembre suivant, un décret spécial vint réparer cette omission (*Bulletin* 4). Comme le dit le prince Napoléon dans le rapport qui précède ce décret, la population israélite était très considérable en Algérie (27.000 en 1858) et avait le droit de voir ses intérêts représentés au même titre que ceux des indigènes musulmans.

3. Mendagurque, *De la représentation des indigènes musulmans dans les Conseils généraux algériens*, 1888.

moins cet avantage de ne pas introduire au sein du conseil deux éléments d'origines différentes (1).

### III. — *Conseil supérieur de gouvernement*

Il importe avant de terminer ce tableau des conseils locaux établis par l'Empire en Algérie de mentionner, tout au moins, le Conseil supérieur de gouvernement, car la composition qu'on lui a donnée de nos jours comprenant une majorité de représentants électifs, parmi lesquels des indigènes, nous aurons à l'étudier ultérieurement.

Depuis les débuts de la conquête on avait institué auprès du général en chef et du Gouverneur général un conseil consultatif, dont la composition et les attributions avaient été déterminées suivant les circonstances, mais dont la mission était au fond restée la même, malgré les changements de dénomination (2). Son rôle

1. Le décret du 10 décembre 1860 (Ménerv., II, p. 4), organisant le gouvernement et la haute administration en Algérie, maintint les conseils généraux tels qu'ils avaient été institués en 1858 (art. 17). Mais le décret du 7 juillet 1864 (Ménerv., II, p. 12), qui supprima la direction générale des services civils et qui rétablit le régime militaire dans sa toute puissance, remplaça, auprès des conseils généraux, les préfets par les généraux commandant les provinces ; il décida d'autre part que l'élément indigène devrait désormais entrer pour *un quart* au moins dans la composition de chaque conseil et que les israélites pourraient y avoir un membre (art. 27).

2. Il a été successivement appelé : conseil d'administration (1831) ; conseil supérieur d'administration (1845) ; conseil de

consistait d'une part à donner au Gouverneur des avis sur certaines questions déterminées, sur les règlements administratifs et sur la législation algérienne, d'autre part à préparer le budget de l'Algérie.

Le décret du 10 décembre 1860, réorganisant le Gouvernement général et la haute administration de l'Algérie, institua une nouvelle assemblée gouvernementale et, laissant au Conseil de gouvernement existant ses fonctions administratives, il confia à un *Conseil supérieur de gouvernement*, le budget, l'assiette et la répartition des divers impôts (Art. 1<sup>er</sup>) (1).

Ce conseil comprit deux catégories de membres : une majorité de fonctionnaires déterminés par le décret du 10 décembre et six membres délégués par les conseils généraux des trois provinces (art. 12) (2).

Le conseil supérieur, ainsi constitué, a conservé les mêmes attributions jusqu'à nos jours ; sa composition également est restée identique dans son principe, seule la proportion de ses membres a varié (3). Nous verrons

gouvernement (1848) ; conseil consultatif (1848) ; conseil de gouvernement (1864).

Ce conseil de gouvernement a toujours été composé uniquement de fonctionnaires et le sera sans doute toujours étant donné son rôle ; nous n'avons donc pas à le comprendre dans cette étude.

1. Ménerville, II, p. 4.

2. Sur la formation et le fonctionnement de ce conseil, voyez D. I., 22 mai 1861. Ménerv., II, p. 62.

Sur le mode de nomination des délégués des conseils généraux, voyez D. I., 29 juin 1863 et 26 août 1865. Ménerv., II, pp. 52 et 53.

3. Nous n'avons pas dans cette étude à entrer dans les détails

ultérieurement que les décrets du 23 août 1898, réorganisant le Gouvernement de l'Algérie, ont modifié complètement la composition de ce conseil, et qu'au point de vue spécial de cette étude, les indigènes musulmans, qui n'y avaient jamais été introduits, y sont actuellement représentés. ■

#### IV. — *La Commission de 1869 et les réformes libérales*

De même que les Algériens réclamèrent avec une ténacité inébranlable, pendant tout l'Empire, la liberté politique, c'est-à-dire le droit d'être représentés par des députés au Corps législatif (1), de même ils demandè-

de ces transformations, car jusqu'à nos jours les indigènes ne furent pas admis à envoyer des représentants au Conseil supérieur. Il nous suffit d'indiquer que les 6 membres délégués par les conseils généraux en 1860 (art. 12) furent portés à 9 par le décret du 24 octobre 1870 (art. 14), à 15 par celui du 7 octobre 1871 (art. 3) et à 18 par celui du 11 août 1875 (art. 6); mais le nombre des fonctionnaires y restait de 20 avec une majorité de 2 voix sur l'élément électif, que l'on ne pouvait expliquer, et on demanda, en 1896, à la Chambre, que la proportion fut renversée (Voy. discours Fleury-Ravarin, Samary, Cambon. Chambre, novembre 1896). Nous verrons que les décrets de 1898 ont satisfait à cette demande.

1. « Le droit d'intervenir dans nos propres affaires, par l'organe de mandataires librement élus selon les principes fondamentaux du droit public moderne ». *Pétition de 3,650 habitants de la province de Constantine au Corps législatif*, novembre 1868.

Voyez dans le même sens :

*Adresse à son Excellence le maréchal de Mac-Mahon*, 27 février 1866.

rent ardemment de plus grandes libertés locales (1).

Le Gouvernement impérial, dès 1852, leur avait promis une Constitution reconnaissant ces libertés (2), et lors de l'organisation des conseils généraux en 1858, il

*Les Français de l'Algérie au corps électoral de France*, Alger, 1869.

*Pétition adressée au Sénat sur le projet de constitution de l'Algérie*, Milianah, 15 août 1869.

*A nos citoyens de France*, etc., Alger, 5 décembre 1869.

*Adresse des Algériens au Corps législatif*, Alger, 1870.

Les Algériens, après 1848, avaient bénéficié d'une représentation à l'Assemblée nationale ; ce droit leur fut retiré, après le rétablissement de l'Empire, non par la constitution de janvier, mais par le décret du 2 février 1852 ; il suffisait donc d'un sénatus-consulte pour le rétablir. Un amendement fut même présenté par MM. Jules Favre, Lanjuinais, Jules Simon, Garnier-Pagès etc., au Corps législatif, le 16 juillet 1868, portant :

Art. 1<sup>er</sup>. Chacune des trois provinces de l'Algérie nommera un député au Corps législatif.

Art. 2. Le Conseil supérieur du gouvernement sera désormais composé de délégués élus des provinces, dont le nombre sera égal à celui des fonctionnaires publics ayant droit de séance à ce conseil.

Art. 3. Les membres des conseils généraux des provinces seront nommés à l'élection.

Mais sur l'opposition de M. Rouher, il fut repoussé par 184 voix contre 22.

1. Voyez Duvernois, *L'Algérie, ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1858, p. 248. Duvernois, *Le régime civil en Algérie*, 1865. *Adresse à son Excellence le maréchal de Mac-Mahon*, 1866, p. 49 note 4 ; et toutes les pétitions indiquées dans la note précédente ainsi que l'amendement Favre, Lanjuinais (art. 2 et 3).

2. Constitution qui devait être rendue en exécution de l'art. 27 de la Constitution de l'Empire.

leur avait annoncé l'élection de ces conseils dès que le développement du pays le permettrait (1). Mais ces réformes ne s'accomplissaient pas : la Constitution algérienne ne fut jamais formulée et la loi définitive qui devait régler l'organisation départementale en Algérie était toujours attendue.

Cependant après les fléaux et les sinistres qui vinrent fondre sur le pays en 1866 et 1867, après la terrible famine qui en résulta, après les campagnes de la presse et des débats au Corps législatif qui avaient dévoilé l'état lamentable de la colonisation (2), on sentit la nécessité de vérifier, sur les lieux, le bien fondé des réclamations des colons algériens et on ordonna une enquête.

M. de Forcade de la Roquette et le comte Le Hon en furent successivement chargés (3).

Cette enquête, dont le but était purement agricole, devint forcément bientôt une enquête générale sur l'organisation de l'Algérie, car c'était sur celle-ci que portait la presque unanimité des vœux des colons (4). Ceux-

1. Voyez le rapport du prince Napoléon au décret du 27 octobre 1858, et *suprà* p. 57.

2. Pendant les dix années qui s'écoulèrent de 1860 à la fin de l'Empire on ne fonda que 11 villages et on n'implanta que 4.580 colons, alors que la période décennale précédente avait été marquée par la création de 85 centres avec 15.000 habitants.

Voy. Didier, *Le Gouvernement militaire et la colonisation en Algérie*, 1865.

3. Mais l'œuvre du comte Le Hon fut de beaucoup la plus importante et c'est sous son nom que l'enquête est connue.

Voy. sur cette enquête : Gastu, *Le peuple Algérien*, 1884, p. 96.

4. « Dans le déplorable état où se trouve l'Algérie, une en-

ci réclamèrent une « assimilation progressive à la Métropole avec toutes les exceptions que réclame la situation particulière du pays » (1) ; ils demandèrent qu'on leur rendit les mêmes droits que ceux qu'ils avaient eu en France, entre autres la faculté de nommer leurs représentants au Corps législatif et leurs membres au Conseil général.

Le rapport du comte Le Hon aboutit à cette triple conclusion : substitution du pouvoir civil au pouvoir militaire, suppression des bureaux arabes, réformes à la condition sociale des Arabes, que son auteur présenta

quête agricole devient une enquête générale, parce que l'agriculture se rattache indissolublement à tous les intérêts économiques et sociaux » (*Disposition collective de la province de Constantine*).

1. Comte de Montebello, *Quelques mots sur l'Algérie à propos de l'Enquête*, fév. 1870, p. 7 et 27. On y trouve, sous forme de tableau de la résultante des vœux des trois provinces Algériennes, le dépouillement de l'enquête Le Hon.

Voy. de même l'*Adresse à son Excellence le maréchal de Mac-Mahon*, 1866, p. 5, qui demandait l'émancipation de la commune et l'élection pour les conseils généraux qui « sont, aujourd'hui, de simples commissions administratives sans mandat et sans autorité ».

La déposition à l'Enquête, la plus importante par sa concision et par le nombre des signatures qui l'appuyèrent, fut celle des habitants du territoire de Constantine (19 juin 1868). Elle contenait les vœux suivants :

Restitution aux Français de leurs droits politiques ;

Nomination des députés au Corps législatif.. ;

Unité d'administration ;

Régime civil, sauf à proclamer l'état de siège quand la sécurité politique l'exigera.....

en 1869 au Corps législatif, sous forme d'amendement, lors de la discussion du budget.

À la suite de ce rapport, le Gouvernement institua une *Commission d'études* « chargée de donner son avis sur les questions se rattachant à la constitution et à l'organisation politique et administrative de l'Algérie » ; le maréchal comte Randon, ancien Gouverneur général de l'Algérie, en fut nommé président ; M. Armand Béhic, sénateur, en fut le rapporteur (1).

Le rapport remarquable que M. Béhic déposa en janvier 1870, forme, encore à l'heure actuelle, sur l'organisation de l'Algérie, l'œuvre la plus complète et la plus documentée ; il eut directement et indirectement une influence considérable sur les destinées de l'Algérie et la plupart des réformes qui ont été accomplies depuis, dans l'organisation de cette dernière, s'en sont manifestement inspirées (2).

Ce rapport embrasse l'ensemble de l'organisation de l'Algérie et ses conclusions se présentent sous la forme de deux projets : un projet de sénatus-consulte réglant la constitution de l'Algérie, rendu en exécution de l'art. 27 de la Constitution de l'Empire, et un projet de loi organique du gouvernement et de l'administration générale de l'Algérie (3).

1. Voyez le rapport du maréchal Niel, ministre de la guerre, à l'Empereur, en date du 5 mai 1869, demandant l'institution de cette commission.

2. On trouvera ce rapport dans les procès-verbaux de la *Commission sénatoriale d'études de 1891*, annexes à la déposition de M. Cambon (séance du 10 juin 1891), p. 325 et suiv.

\* 3. Au projet de sénatus-consulte furent réservées la déclara-

En ce qui concerne les conseils locaux, M. Béhic rappelle les institutions existantes et développe sur leur base les réformes qu'il propose, « car, dit-il, dans toute œuvre d'organisation, de quelque nature qu'elle soit, mieux vaut continuer qu'innover et corriger que détruire ». Conservant la division du territoire en deux régions, il donne à chacune une organisation administrative distincte sous les nom de département civil et de département indigène (1) ; mais la tutelle étroite et énergique du régime militaire n'est maintenue sur le second qu'à titre temporaire et les limites du territoire civil doivent être successivement reculées, aux dépens du territoire indigène, à la suite d'une révision quinquennale (2).

Dans les *départements civils* les préfets sont relevés de toute subordination à l'égard des généraux de division commandant les provinces (art. 11) (3).

tion des principes généraux et l'énonciation des règles supérieures et fondamentales qui, en raison de leur caractère, entraient nécessairement dans la délégation faite au Sénat par l'article 27 de la Constitution de l'Empire. Le projet de loi organique pourvut à l'application de ces principes et statuait sur tous les principes qui n'avaient pas été expressément retenus au profit de la compétence sénatoriale.

1. Projet de senatus-consulte, art. 1<sup>er</sup>.

2. Révision opérée après une enquête dans laquelle tous les intéressés seraient entendus (art. 3).

3. « On reconnaît généralement que cette subordination, consacrée par le décret du 7 juillet 1864, n'a produit aucun résultat administratif ni politique sérieusement utile. Plus apparente que réelle, plus nuisible que profitable à l'expédition des affaires, peu propre à relever aux yeux des populations le prestige et l'in-

Le département civil reste doté de la représentation instituée en 1858 ; mais d'une part une proportion, déterminée par décret impérial, mais ne pouvant excéder le cinquième, est attribuée à la représentation des douars constitués qui, par suite de la nouvelle délimitation des territoires, vont se trouver incorporés dans le département civil (1) ; d'autre part à la nomination administrative des membres de ces conseils, on substitue le régime électif (2) (art. 29).

Le projet de loi organique ne modifie pas la formation des conseils municipaux dans les communes de plein exercice : ils restent soumis au décret de 1866. Mais il pourvoit à l'administration des indigènes qui vont être compris dans le département civil par suite de son

fluence des fonctionnaires civils chargés d'exercer sur elle une autorité immédiate, cette subordination ne rencontre même dans les rangs de l'armée aucun défenseur convaincu ». Rapport, *loc. cit.*, p. 336.

La réforme, ainsi proposée par M. Béhic, fut réalisée, nous le verrons, par l'Empire lui-même (D. I., 31 mai 1870).

1. Le projet élève également de 15 à 30 le nombre des conseillers généraux que le décret du 27 octobre 1858 limitait de 12 à 20.

2. « Cette innovation changera complètement le caractère des conseils généraux de l'Algérie et leur donnera une autorité effective ; elle n'est pas seulement un hommage rendu au principe qui exige que, dans toute société régulière et libre, le consentement soit la base légale et nécessaire de l'impôt ; elle ne donne pas seulement satisfaction aux vœux unanimes et énergiquement exprimés des colons et des publicistes qui se sont faits les défenseurs de leurs droits, elle est surtout de nature à imprimer aux intérêts départementaux une impulsion plus active ». Rapport, *loc. cit.*, p. 337.

extension. A côté et en dehors des communes de plein exercice, il constitue chaque douar en personne civile sous le nom de *commune arabe du territoire civil* (art. 15), supprimant ainsi les deux circonscriptions de la commune mixte et de la commune subdivisionnaire instituées en 1868 (1). Dans ce douar il conserve la *djemmâa* (2), mais au lieu d'en faire nommer les membres par l'autorité supérieure, il laisse aux populations le soin de les élire elles-mêmes, non pas suivant une règle fixe, mais suivant les usages de chaque localité et les traditions qui lui sont propres (art. 18) (3).

Dans le *département indigène*, « le mécanisme administratif serait le même que dans le département civil : mais il serait mis en mouvement par d'autres agents et suivant d'autres principes. »

Avec cette différence qu'il serait soumis à l'autorité militaire, le *cercle*, qui est exclusivement composé de douars constitués, jouirait d'un mode d'administration

1. Voyez les raisons qui sont données de cette suppression au Rapport, p. 338.

2. D'après l'arrêté du 20 mai 1868 (V. *suprà*), les douars constitués par décrets impériaux en exécution du Sén.-Cons. de 1863, formaient, dans la commune subdivisionnaire, des sections distinctes et leurs djemmâas conservaient les attributions que leur avait données le décret du 23 mai 1863 (V. D., 20 mai 1868, art. 55 et suiv. Ménerv., III, p. 97).

3. Cependant, afin qu'il ne résulte aucun inconvénient grave de cette émancipation, le projet soumet le chef indigène, président de la djemmâa, à l'investiture par le Préfet (art. 17), il n'accorde à cette assemblée que des attributions consultatives (art. 22), enfin il la soumet au contrôle et à la direction d'un ensemble de fonctionnaires militaires. V. Rapport, p. 339.

en tout semblable à celui accordé aux douars établis en territoire civil (art. 31 à 33). Mais en outre, le département indigène, devenu autonome, aurait comme le département civil, la représentation de son autonomie dans un conseil général ou *djemmâa centrale*, qui exercerait, mais à titre consultatif seulement, toutes les attributions dévolues aux conseils généraux par la législation ordinaire, et les membres de cette djemmâa seraient même nommés à l'élection, suivant les formes et les conditions déterminées par le Gouverneur général (art. 34).

Enfin, comme rouage gouvernemental, le projet de sénatus-consulte institue un *Conseil supérieur*, qui serait « composé exclusivement de membres élus par les Conseils généraux des départements civils et indigènes » (art. 7) (1).

Ce rapport, qui s'était inspiré des vœux des populations algériennes, émis lors de l'enquête Le Hon (2) en réalisait la plupart. Une pétition qui parut peu de temps après

1. D'autre part son article 17 décide que « les étrangers résidant en Algérie et remplissant les conditions prévues par la loi peuvent être élus membres des Conseils municipaux, des Conseils généraux et du Conseil supérieur de l'Algérie ». Les conditions prévues sont celles édictées par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865.

2. La Commission de 1869 se trouva en présence d'une agitation algérienne que les événements agricoles et la famine de 1867 avaient rendue très violente et dont les manifestations s'étaient particulièrement accentuées à l'occasion de l'enquête faite en Algérie par le comte Le Hon. Elle eut à chercher dans

et qui, désormais célèbre en Algérie, se distingue tant par la profondeur des vues et l'étude sérieuse des questions que par la notoriété et l'influence considérable des hommes qui la rédigèrent, émit cependant un programme qui s'écartait, sur bien des points, du projet Béhic, quant à l'organisation des conseils locaux (1).

Cette pétition, rappelant le souvenir des cahiers de baillages de 1789, est intitulée *Cahiers Algériens* et se présente sous la forme d'amendements au budget (2).

Partant de cette idée que « l'Algérie ne peut être qu'une extension de la France au delà de la Méditerranée », les *Cahiers Algériens* sont un projet d'assimilation, et proposent comme premières conséquences, que l'administration provinciale, « création d'exception », soit remplacée par l'administration départementale de droit commun et que la distinction entre territoires civils et militaires soit supprimée (3).

toutes ces manifestations l'orientation de ses études : « Dans ce mélange d'opinions, de tendances et d'intérêts contraires, s'il y a beaucoup à prendre, il y a beaucoup à laisser », dit le rapport Béhic (p. 325).

1. Sur d'autres matières elle en constitue même l'antithèse presque absolue, notamment au point de vue gouvernemental où elle aboutit à un régime d'assimilation progressive de l'Algérie à la France, alors que M. Béhic voulait pour la première un gouvernement autonome sous la direction d'un fonctionnaire ayant le rang et les pouvoirs d'un ministre.

2. Datée du 25 février 1870, elle fut adressée au Corps législatif et placée sous le patronage d'un groupe de députés « désignés par les rapports qui les unissent à l'Algérie » : Jules Favre, comte Le Hon, Ernest Picard, Jules Simon, Crémieux, etc.

3. Chapitre IV. *Administration provinciale*, proposition

Les conseils généraux des trois départements sont nommés à l'élection, « d'après la loi électorale de France. »

Sont électeurs et éligibles pour la formation de ces conseils : les citoyens français ; les étrangers et les indigènes, lorsqu'ils auront été naturalisés français, conformément au sénatus-consulte de 1865.

« Des *assesseurs indigènes* élus par les *djemmâa* des douars et les étrangers élus par leurs nationaux représentent près des conseils généraux, dans les proportions jugées nécessaires, les groupes de population auxquels l'élection et l'éligibilité ne peuvent être conférées. Les assesseurs n'ont *que voix consultative* » (art. 5) (1).

De même, assimilation en matière communale, non seulement pour la commune française, mais également pour la tribu arabe.

Chaque « tribu consanguine » constitue une commune avec un nombre d'annexes égal à celui des *douars* ou sections qui la composent.

d'amendement, art. 1 et 2. Voy. les motifs de ces dispositions : p. 27.

1. Les motifs qu'ils donnent de ces dispositions sont intéressants à noter, venant des colons algériens eux-mêmes :

« Le droit d'élire et d'être élu aux Conseils généraux n'est conféré qu'aux citoyens français ou aux naturalisés français, d'abord parce qu'il est conforme à nos lois, ensuite parce qu'une distinction radicale doit être établie entre ceux qui acceptent la solidarité nationale et ceux qui la dédaignent, alors que les plus grandes facilités sont accordées aux indigènes et aux étrangers pour leur naturalisation.

Cependant, comme les intérêts des indigènes et des étrangers ne cessent pas d'être sacrés pour les Français... on propose d'admettre au sein de la représentation départementale des

La commune indigène est administrée par un maire, *kaïd*, et par un nombre d'adjoints, *chalifas*, égal à celui des annexes ; un conseil municipal, *djemmâa*, élu par le suffrage universel, assiste le maire et les adjoints dans l'administration de la commune et ceux-ci, nommés par le préfet, sont choisis exclusivement parmi les membres du conseil municipal.

A cette commune indigène est applicable la législation des communes françaises de plein exercice, sauf les « tolérances d'exécution que le préfet jugera nécessaires pendant la période de transition du régime actuel à un fonctionnement normal » (1).

D'ailleurs aussitôt que la colonisation pénétrera dans le territoire d'une commune indigène, un arrêté du préfet déterminera le nombre de Français ou Européens à introduire dans le conseil de la commune, et les colons, membres de la *djemmâa*, seront élus par leurs concitoyens, français ou européens.

Quant aux communes françaises où la population indigène est égale au dixième au moins de la population totale, un arrêté du préfet détermine le nombre d'indi-

assesseurs indigènes et étrangers, mais n'y jouissant que d'une voix consultative... », p. 29.

1. Chap. VII. *Commandement et administration des populations arabes*, amendement proposé, art. 7.

Voyez l'exposé des motifs de cet article, pages 45 et suiv. : «... Nous trouvons donc dans la tribu d'excellents éléments pour sa transformation en commune. D'ailleurs, l'élément berbère-kabyle domine dans la population indigène de l'Algérie et la tribu berbère (*kebyla*) procède plus du municipe romain que du patriarcat sémitique... ».

gènes à nommer membres du conseil municipal ; mais en aucun cas, le nombre des conseillers indigènes et étrangers ne peut excéder *le quart* des membres du conseil ; ces conseillers indigènes et étrangers sont, d'ailleurs, également nommés à l'élection par leurs compatriotes (1).

Enfin, auprès du Gouverneur général, les *Cahiers Algériens* proposent d'instituer un *Conseil de Gouvernement* composé de 30 membres, 10 par province, et élu non pas, comme le Conseil supérieur du projet Béhic, par les Conseils généraux, mais par le suffrage direct et universel (2).

Il importait d'indiquer ce programme algérien en face du projet de la Commission de 1869, car si celui-ci eut son influence incontestable sur les réformes ultérieures, notamment dans l'organisation des communes mixtes, le premier, qui mérite d'ailleurs quelque attention, inspira certainement d'autres mesures, en particulier l'institution des assesseurs musulmans dans les Conseils généraux et la situation faite dans les Conseils municipaux aux conseillers indigènes.

1. *Loc. cit.*, art. 9 et 10.

« En matière communale, dit l'exposé des motifs, comme en agriculture, en commerce et en industrie, l'éducation des indigènes ne fera de progrès qu'au contact et à l'exemple des colons ».

2. Chapitre premier. *Administration centrale*, proposition d'amendement, art. 2.

M. Béhic prétendait qu'il y avait impossibilité à recourir, en Algérie, au suffrage universel et direct, pour des élections de cette nature, et n'avait proposé qu'un suffrage indirect. Voy. son rapport, *loc. cit.*, p. 347.

Les conclusions du rapport Béhic furent discutées au corps législatif, en mars 1870, sur une interpellation du comte Le Hon, et un ordre du jour fut voté à l'unanimité, portant que « *dans l'état actuel des choses, l'avènement du régime civil paraissait concilier les intérêts des Européens et des indigènes* » (1).

Le Gouvernement dut se soumettre et remplir les engagements que lui imposait un pareil vote.

Dès le 31 mai, un décret limita aux territoires militaires les pouvoirs administratifs des généraux commandant les provinces et proclama l'indépendance de l'administration préfectorale (2).

Le décret du 11 juin 1870 reconstitua *par voie d'élections* les conseils généraux suivant la distinction suivante (3) :

En territoire civil, les membres de ces conseils sont élus, au nombre de 30 par province, par les électeurs municipaux, c'est-à-dire par les électeurs du décret du 27 décembre 1866, répartis en quatre catégories : Fran-

1. Voyez les séances du Corps législatif des 7, 8 et 9 mars 1870.

2. D. I. 31 mai 1870. Mèner. III, p. 4. Les préfets avaient été subordonnés aux généraux de division qui commandaient la province (D. I. 7 juillet 1864). Le rapport Béhic, nous l'avons vu, avait fortement critiqué cette situation et avait proposé de relever les préfets de toute subordination à l'égard des généraux. V. *suprà*, p. 66 et note 3.

Le décret du 31 mai peut être considéré comme le signe précurseur de l'avènement du régime civil en Algérie

3. D. I. 11 juin 1870. Mèner. III, p. 109. Comparer l'article 29 du projet Béhic.

çais, indigènes musulmans, indigènes isralites et étrangers, sans que d'ailleurs ces électeurs soient obligés de prendre leurs élus dans leur propre catégorie (1).

Les territoires militaires sont représentés par des conseillers français et musulmans, nommés par l'Empereur sur la présentation du Gouverneur général (art 3).

Ce décret souleva de violentes protestations en Algérie. Se présentant comme un acte d'expérimentation transitoire (2), fait en hâte après le vote du corps législatif et sans préparation, il eut un caractère d'expédient et de tâtonnement dont ses dispositions se ressentent (3).

La population française de l'Algérie était assez compacte en 1870, pour qu'on pût lui appliquer le régime électif (4). Ce régime fonctionnait depuis 1866 pour les conseils municipaux et l'étendre aux assemblées départementales était une façon de préparer les Algériens à la représentation parlementaire qu'ils réclamaient depuis le début de l'Empire et que la commission de 1869 avait proposé de leur accorder (5). Ce régime électif d'ailleurs,

1. La part de représentation attribuée à chacune de ces catégories fut fixée par un tableau, annexé au décret, qui déterminait également les circonscriptions électorales. Voy. *Bulletin*, 330.

L'article 4 du décret détermine les conditions d'éligibilité

2. En attendant une loi définitive sur la réorganisation de l'administration départementale. Voy. en ce sens le rapport du maréchal Le Bœuf à l'Empereur précédant le décret.

3. En ce sens Mendagurque, *op. cit.*

4. Elle s'élevait alors environ à 125.000 habitants sur une population totale de 2.800.000.

5. Voyez rapport Béhic, projet de sen.cons. art. 16.

établi au second degré, ne pourrait pas présenter d'inconvénients graves pour l'ordre public.

Mais les Algériens protestèrent contre son extension aux étrangers et aux indigènes, musulmans et israélites, avec les mêmes attributions que les conseillers français.

Nous avons déjà critiqué la présence des étrangers au sein des conseils municipaux : les mêmes raisons auraient dû, avec plus de gravité encore, s'opposer à ce qu'on les introduisit dans les assemblées départementales (1). Mais on ne saurait réprover de même la place qui fut accordée dans ces assemblées aux indigènes, et les raisons, invoquées par les Algériens, ne nous semblent pas fondées.

Comment, disait-on, des individus qui n'étaient pas citoyens français, se trouvaient-ils électeurs et éligibles ? Le décret du 11 juin méconnaissait ce principe, posé par le sénatus-consulte de 1865, que la naturalisation seule pouvait donner à l'indigène la jouissance des droits politiques attachés à la qualité de citoyen (2), il consacrait « une innovation dont le caractère inconstitutionnel était manifeste » (3).

1. Voyez *suprà*.

2. Sénatus-consulte du 14 juillet 1865, art. 1<sup>er</sup> : « L'indigène musulman..... peut, *sur sa demande*, être admis à jouir des droits de citoyen français ».

Voy. de même le rapport présenté au Sénat par M. Delangle : « Les droits politiques sont des droits personnels, ils dérivent de la qualité de citoyen et ne peuvent appartenir qu'aux citoyens français ». Ménerv. II, p. 153 et la note.

3. Voy. rapport Mazeau à la loi du 22 novembre 1872. Assemblée nationale, p. 161, col. 1.

On faisait à cette représentation indigène un autre reproche :

Il importe de remarquer d'abord que la même objection se présentait en matière municipale et que, cependant, depuis 1866 les indigènes y jouissaient de l'électorat ; bien plus : tandis que l'élection municipale était directe, celle qu'instituait le décret du 11 juin ne se faisait qu'au second degré : si l'on approuvait la première, sur laquelle cependant nous avons fait nos réserves, on devait à plus forte raison admettre la seconde.

Quant au principe en vertu duquel les indigènes ne sauraient avoir de droits électoraux parce qu'ils ne sont pas citoyens, sans l'examiner au fond (1) et en admettant même qu'il fût vrai, nous croyons qu'il n'est pas possible de l'appliquer à un pays, où ces indigènes sont dix fois plus nombreux que les citoyens eux-mêmes et ont des intérêts distincts à défendre.

Le régime inauguré par l'Empire *in extremis* ne fut pas de longue durée. Des conseils généraux furent élus sur les bases du décret du 11 juin 1870 dans les trois pro-

tandis que les conseillers français devaient être élus par circonscriptions distinctes, ce qui déterminait normalement leur nombre, les conseillers musulmans devaient l'être au scrutin de liste par l'ensemble de toutes les circonscriptions de chaque département. Il en résultait, disait-on, deux inconvénients : d'abord le nombre des représentants musulmans était arbitrairement fixé, sans aucune base rationnelle ; ensuite ils tiraient d'un scrutin de liste départemental une autorité exceptionnelle et de nature à présenter quelque danger. En ce sens Mendagurque, *op. cit.*

1. Car nous le retrouverons plus tard, lorsqu'il nous faudra envisager l'idée de la représentation des indigènes.

vinces algériennes, les 30 et 31 juillet (1), mais ils furent, avant leur première session, dissous comme ceux de France (2), par un décret que prit la délégation de Bordeaux, le 28 décembre suivant (3).

Cependant, si les mesures provoquées par la Commission de 1869 à la fin de l'Empire ne purent avoir de résultats durables, si les événements politiques empêchèrent qu'on put se rendre compte de leur valeur, il faut convenir qu'elles annonçaient tout au moins, dans l'organisation de l'Algérie, une ère nouvelle : celle du régime civil.

1. En vertu d'un arrêté du Gouverneur général du 20 juin.

2. Un décret du 23 décembre 1870 avait prononcé la dissolution des conseils généraux en France et leur remplacement par des commissions départementales instituées par le gouvernement. Un second décret en date du 26 stipulait que le décret du 23 n'était pas applicable aux départements de l'Algérie.

3. D. (Bordeaux) 28 déc 1870. Ménerv. III, p. 111.

Des abus, des réclamations avaient d'ailleurs obligé à rapporter l'élection des conseillers indigènes et à revenir à la nomination par l'administration (Rapporté par M. Ahmed ben Sliman, assesseur musulman, au Conseil général de Constantine, séance du 18 octobre 1882).

---

## CHAPITRE IV

### L'AVÈNEMENT DU RÉGIME CIVIL ET L'EXTENSION DU TERRITOIRE CIVIL

Les événements ne laissèrent pas à l'Empire le temps d'effectuer les réformes qu'il avait préparées et de compléter l'organisation civile du pays qu'il avait entreprise en 1870, des « projets de réorganisation de l'Algérie », seules furent prises « les mesures transitoires » (1); ce fut au Gouvernement de la défense nationale qu'incomba le soin de continuer en Algérie l'établissement du régime civil. Cédant aux vœux pressants de l'opinion algérienne il ne crut pas devoir en différer l'exécution, mais les décrets qu'il rendit coup sur coup ne furent pas suffisamment mûris et réfléchis, ils donnèrent lieu à des difficultés, soulevèrent des protestations et furent bientôt abrogés ou remaniés.

#### I.— *Organisation communale*

Les changements politiques survenus en 1870 vinrent donner une impulsion nouvelle au mouvement d'expansion.

1. Voy. rapport du maréchal Le Bœuf, ministre de la guerre, à l'Empereur, en date du 31 mai 1870. Ménerv. III, p. 4, note 1.

sion du régime communal, et dans les communes, au développement des franchises municipales.

Le décret du 24 octobre 1870, réalisant l'assimilation réclamée par les Algériens, avait proclamé l'unité de territoire et le gouvernement civil (1). Celui du 24 décembre suivant édicta l'application du régime civil dans toute la région du Tell, en rattachant provisoirement aux autorités départementales et communales les plus voisines, les territoires annexés par cette mesure au domaine de l'administration civile (2).

A partir de ce moment, la commune algérienne s'assimile de plus en plus à la commune métropolitaine. L'Algérie bénéficie de toutes les réformes, est associée à tous les progrès que réalise la France continentale dans l'organisation du régime municipal. Certaines lois métro-

1. Ménerville III, p. 6. Estoublon, p. 372.

Si bien qu'on a pu écrire : « Depuis son assimilation à la France prononcée par le décret du 24 octobre 1870, on doit définir ainsi l'Algérie : c'est la partie de la France située au nord de l'Afrique et formant les trois départements... », Maurice Block, début de l'article du *Dictionnaire de la politique*, v<sup>o</sup> *Algérie*, édition de 1880.

2. Ménerv. III, p. 10. C'est ce qu'avait proposé M. Béhic, voyez son projet de loi organique, art. 6.

A la suite de ce décret, un certain nombre de communes furent créées par une série d'arrêtés du Commissaire de la République, et même par de simples arrêtés préfectoraux dont la légalité a été justement contestée.

A. 14 septembre 1870 (Ménerv. III, p. 89), création de 15 nouvelles communes ; A. 18 novembre 1870, 8 décembre 1870, D. 26 janvier 1871, A. 17 mars 1871, 18 mars 1871, 21 mars 1871, etc. Voyez une série d'arrêtés de créations de communes dans Hugues, I, p. 134 et suiv.

politaines sont même purement et simplement déclarées applicables à l'Algérie.

C'est ainsi que la loi du 14 avril 1871, sur les conseils municipaux, devint applicable en Algérie, en vertu d'une disposition spéciale de son texte (art. 20) (1), qui maintint d'ailleurs celles du décret du 27 décembre 1866 en ce qui concerne les musulmans.

La loi municipale du 7 juillet 1874, sur l'électorat municipal, fut également rendue exécutoire en Algérie par un décret du 1<sup>er</sup> août 1874 (2), mais le décret du 10 septembre suivant, qui étendit les conditions de cette loi aux électeurs musulmans et étrangers, en portant à deux années la durée réglementaire de leur résidence dans la commune, rappela que le corps électoral algérien présentait certaines particularités de composition (3).

L'assimilation fut également étendue à la nomination des maires et des adjoints : la loi du 12 août 1876 et celle du 28 mars 1882 furent déclarées applicables à l'Algérie, « sous réserve du décret du 27 décembre 1866 concernant les adjoints indigènes » ; les maires et les adjoints français furent désormais élus par leurs conseils municipaux (4). Il résultait notamment de cette application, le droit pour les conseillers étrangers et indigènes de prendre part à l'élection du maire : ce droit souleva de nom-

1. Voyez sur l'interprétation de l'art. 20 de cette loi, Ménerville, III, p. 86, note.

2. Hugues I, p. 221.

3. Hugues I, p. 223.

4. Hugues I, p. 332 et *Bulletin*, 163.

breuses protestations de la part des conseillers français et nous verrons qu'il est supprimé de nos jours par la législation de 1884.

Enfin la loi du 5 avril 1884, qui codifie l'ensemble de la réglementation municipale en France et qui constitue la législation actuelle, a été étendue à l'Algérie (art. 164), mais cette extension est soumise à certaines réserves, notamment celle des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes, pour laquelle un décret spécial est intervenu le 7 avril 1884.

Ainsi après 1870, conformément à l'assimilation qui fut faite dans l'organisation administrative, on appliqua, aux conseils municipaux de plein exercice en Algérie, toutes les dispositions régissant les conseils municipaux de la métropole; mais on y apporta toujours certaines réserves imposées par la situation spéciale du pays et en particulier celle qui concernait l'introduction dans ces conseils d'indigènes musulmans.

Mais à côté des communes de plein exercice, l'Empire, nous l'avons vu, avait créé tout un ensemble de circonscriptions administratives propres à l'Algérie, et qui comprenaient les portions du territoire où la population européenne n'était pas suffisante pour qu'on leur appliquât le régime municipal de droit commun. Il fut impossible au Gouvernement de la défense nationale, malgré sa manie assimilatrice, d'introduire dans ces régions les institutions métropolitaines; mais il les réorganisa entièrement, sur des bases plus libérales que celles qui avaient été établies en 1866.

En reportant jusqu'aux limites du Tell le périmètre de la zone civilement administrée, le décret du 24 décembre 1870 (1) avait rattaché au territoire civil, jusqu'alors exclusivement constitué par l'ensemble des circonscriptions des communes de plein exercice, une vaste étendue de pays comprenant quelques Communes mixtes et un grand nombre de tribus et de douars détachés des communes subdivisionnaires. Mais l'organisation définitive de cette région fut laissée en suspens : l'article 2 du décret se bornait à prescrire au Commissaire extraordinaire de prendre « telles mesures qu'il y aurait lieu, pour en assurer l'administration au moyen des autorités civiles, communales et départementales, les plus voisines » ; et près d'une année devait s'écouler avant que ce décret pût être mis véritablement à exécution.

L'insurrection de Kabylie qui éclata en janvier 1871 (2) et la lutte contre Mokrani devinrent d'ailleurs l'objet de toutes les préoccupations ; le vice-amiral comte de Gueydon, envoyé en Algérie comme *Gouverneur civil* (3), parvint à s'en rendre maître et pour prévenir tout retour

1. D. (Bordeaux) 24 décembre 1870. Ménerv., III, p. 9.

On entend par *Tell* cette région longitudinale du littoral algérien qui comprend : les premières collines voisines de la mer, ou Sahel, les terres basses du Sig, du Chélif, de la Mitidja, et les vallées qui coupent les massifs de la Kabylie et de la province de Constantine. Son nom lui vient du mot arabe *tell*, colline, monticule, employé à propos pour désigner une région assez mouvementée. Derrière le Tell se trouve la région dite des Hauts-Plateaux.

2. V. Rinn, *Histoire de l'insurrection de 1871 en Algérie*, 1891.

3. A. P. E., 29 mars 1871. Ménerv., III, p. 15.

de rébellion, après avoir imposé le pays d'une très forte contribution de guerre (1), il lui donna une organisation communale nouvelle (2).

Cet essai administratif qui était « essentiellement transitoire » (3) et qui devait préparer l'organisation du Tell entier, ne fut tout d'abord appliqué qu'à quelques points de la Kabylie. Par arrêté du 6 juillet 1871 le vice-amiral de Gueydon réunit en district, autour de Palestro, un certain nombre de douars-communes et de tribus (4) ; ce district, sous le nom de *circonscription cantonale*, était administré par un maire, provisoirement un officier, nommé par le Gouverneur général et entouré d'un conseil municipal ; les intérêts communaux des indigènes et des

1. Cette contribution de 32 millions fut d'un grand secours pour la colonisation.

2. Lorsqu'en 1857, après deux mois de rudes combats, la grande Kabylie vaincue fit sa soumission, ses chefs demandèrent et ils obtinrent du maréchal Randon que les Kabyles conserveraient leurs institutions municipales sous la surveillance de l'autorité française. L'insurrection de 1870-1871 devait forcément modifier cette situation. Le vice-amiral de Gueydon décida cependant de conserver aux Kabyles celles de leurs coutumes qui ne sont pas en opposition complète avec notre mode d'administration : la djemmâa de chaque douar et tribu fut maintenue, mais il n'y eut plus ni *amin-el-oumèna*, ni *amin* : ces magistrats furent remplacés par des officiers qui eurent la présidence des djemmâas (art. 4).

Le plan de la nouvelle organisation, inaugurée par le vice-amiral de Gueydon, se trouve développé dans un article inséré dans le *Moniteur de l'Algérie* du 14 décembre 1871, qui, bien que dépourvu de caractère officiel, contient l'exposé des principales idées du système.

3. A. G., 6 juillet 1871, art. 6.

4. Ménerville, III, p. 98.

Européens devaient être débattus au sein de ce conseil, qui se composait d'Européens, représentant la commune européenne, et des délégués des djemmâas, représentant les douars-communes (art. 3).

Cette organisation permit de supprimer les bureaux arabes dans les cercles où elle était installée (1); appliquée d'abord à cinq districts (2), elle devait être étendue à toute la Kabylie, puis à la région Tellienne entière.

Ce fut l'arrêté du gouverneur général en date du 24 novembre 1871, qui régla le nouveau régime communal de la région Tellienne (3).

Cet arrêté reprend l'organisation de 1868 de la commune mixte, mais il fait subir à celle-ci une transformation en apparence purement formelle, au fond essentielle: il en fait une unité administrative *civile*. Par suite, afin de mettre la commission municipale de cette commune mixte, primitivement fixée par l'arrêté du

1. Voy. A. G., 11 septembre 1871. Ménerv., III, p. 101.

A. G., 14 septembre 1861. Ménerv., III, p. 102.

2. Ces cinq districts furent Palestro (A. G., 6 juillet 1871), Bordj Menaïel (A. G., 17 juillet 1871), les Issers (A. G., 11 septembre 1871), l'Oued-Smir (même date), Dra-el-Mizan (même date).

3. Ménerville, III, p. 102.

Une décision présidentielle du 16 octobre 1871 confirma pour la circonstance les pouvoirs du Gouverneur général en ce qui concernait l'organisation des communes et circonscriptions cantonales, des doutes s'étant élevés sur l'étendue de ces pouvoirs par suite de l'approbation préalable que le maréchal de Mac-Mahon avait cru devoir demander à l'Empereur avant de publier son décret du 20 mai 1868 (V. Ménerville, III, p. 94, notice et p. 102).

20 mai 1868 (1), en harmonie avec les institutions civiles, il en modifie la composition : il y supprime les fonctionnaires et en choisit exclusivement les membres au nombre de 7, 9 ou 11, suivant l'importance des localités, parmi les habitants français (européens ou indigènes) de la circonscription communale (art. 3) (2).

D'autre part il forme, avec les douars constitués et les tribus qui ne faisaient partie ni d'une commune de plein exercice ni d'une commune mixte, des *communes indigènes* administrées par un fonctionnaire civil ou militaire, assisté d'une commission municipale. Chaque douar constitué et chaque tribu forme une section distincte de la commune indigène et la commission municipale est composée des présidents des djemmâas de ces douars ou tribus (art. 4) (3).

1. Articles 6 et 7.

2. Le maire, les adjoints et les membres des commissions municipales sont nommés par le préfet, par suite de l'adjonction de ces communes au territoire civil.

3. Chaque commune indigène forma, avec l'adjonction des communes mixtes voisines, et même parfois avec l'adjonction de certaines communes de plein exercice enclavées dans leur territoire, une circonscription administrative nouvelle, le *canton tellien*, sorte de division territoriale représentant non point une unité administrative mais seulement une circonscription politique et judiciaire. A la tête de cette circonscription cantonale était placé un fonctionnaire dont les attributions étaient assez mal définies et qui était à la fois chef de la circonscription cantonale et administrateur de la commune indigène comprise dans la circonscription. En la première de ces qualités, il exerçait en particulier une mission de surveillance et de contrôle sur les communes de plein exercice ou mixtes de la circonscription, lesquelles conservaient leurs municipalités

Le territoire civil comprenait ainsi : des *communes de plein exercice* soumises au droit commun et possédant des conseils municipaux organisés par le décret de 1866 ; des *communes mixtes* copiées sur celles du territoire militaire, mais adaptées aux institutions civiles, et possédant des commissions municipales composées de membres nommés ; enfin des *communes indigènes* comprenant les territoires des anciennes communes subdivisionnaires rattachées depuis le 24 décembre 1870 au territoire civil, et possédant des commissions municipales composées des présidents de djemmâas.

Ce système d'organisation du vice-amiral de Gueydon, le plus vaste qui eût été tenté jusqu'alors en Algérie » (1), fut aussitôt mis en vigueur (2), mais son application à la région Tellienne entière, programme tracé par le décret du 24 décembre 1870, fut bientôt interrompue. Un décret du 11 septembre 1873, sans juger cette organisation défectueuse, mais motivé sur « l'insuffisance des moyens d'action de l'administration et de la justice pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité, sans le

distinctes. « Le chef de la circonscription n'était donc, vis-à-vis de ces deux sortes de communes, qu'un agent du gouvernement chargé d'assurer la police du territoire. » (De Peyre, *op cit.*, p. 8). En qualité d'administrateur de la commune indigène, il avait tous les pouvoirs attribués aux maires.

1. De Peyre, *op. cit.*, p. 9.

2. Un décret du 20 février 1873 (Hugues, I, p. 110), confirmant les premières créations de circonscriptions cantonales, autorisa le gouverneur général à poursuivre l'œuvre entreprise dans la région Tellienne.

Voyez, à la suite, de ce décret, le tableau des circonscriptions cantonales créées à cette date.

secours des institutions disciplinaires, » autorisa le Gouverneur général à en suspendre l'exécution (1).

C'est dans ces conditions, que le général Chanzy, « sans arrêté organique, guidé seulement par l'expérience » (2), donna à la commune mixte sa forme actuelle, en fusionnant les communes indigènes et les communes mixtes ; la *commune mixte* s'accrut comme périmètre de toute l'étendue de la commune indigène ; une commission, composée d'Européens et d'indigènes, fut instituée pour tenir lieu de conseil municipal, et le chef de la circonscription communale devint naturellement l'*administrateur* de la commune mixte.

Tandis que le territoire civil s'agrandissait et que son organisation administrative se transformait ainsi, le régime communal faisait également certains progrès dans le territoire militaire.

C'est dans les centres européens de ce territoire que le décret du 20 mai 1868 avait inauguré l'institution des communes mixtes, en même temps qu'il groupait les tribus et douars en communes subdivisionnaires. Le décret du 24 décembre 1870 eut pour résultat de faire passer la plupart de ces communes mixtes en territoire civil, où, l'année suivante, elles furent englobées dans les circonscriptions cantonales qu'elles devaient plus tard remplacer.

Quelques-unes cependant des communes mixtes de

1. Hugues, I, p. 163.

2. Charpentier, *Précis de législation algérienne*, n° 258.

la première création, situées dans la région saharienne, c'est-à-dire dans la partie des territoires restée soumise à l'administration militaire, demeurèrent en dehors de ces transformations et conservèrent leur organisation originaire. Ces communes mixtes restèrent soumises, comme celles du territoire civil, à la réglementation de l'arrêté du 20 mai 1868, sous les modifications édictées par l'arrêté du 24 novembre 1871 (art. 4), c'est-à-dire qu'elles conservèrent leurs commissions municipales de 1868 mais que ces commissions furent exclusivement composées de membres, choisis parmi les habitants français (européens ou indigènes) de la circonscription communale et remplissant les conditions requises pour faire partie des conseils municipaux en Algérie.

A côté des communes mixtes instituées dans les centres européens du territoire militaire, l'arrêté du 20 mai 1868 avait créé les communes subdivisionnaires exclusivement composées par les douars et tribus de ce territoire. L'étendue immense de ces circonscriptions communales y était un obstacle à l'application et au développement des institutions municipales, l'arrêté du 13 novembre 1874 les remplaça par des *communes indigènes*, correspondant aux circonscriptions administratives des cercles et annexes de cercles en lesquelles était partagée chaque circonscription territoriale subdivisionnaire (1).

1. Hugues, I, p. 162.

Nous verrons *infra* quelle organisation leur fut donnée : elle est la même encore de nos jours.

## II. — *Conseils généraux*

Le décret du 11 juin 1870 avait soulevé, nous l'avons vu, de violentes protestations de la part des Algériens, qui ne consentaient pas à admettre l'ingérence, au sein de leurs assemblées, des étrangers et des indigènes.

Le Gouvernement de la Défense nationale fit droit, en partie tout au moins, à leurs réclamations : le 28 décembre 1870 il prononça, de Bordeaux, l'abrogation du décret du 10 juin (art. 1<sup>er</sup>) et la dissolution des conseils généraux élus en juillet (art. 2) (1). Considérant que « le décret du 11 juin 1870... est en opposition avec les principes du droit public, puisqu'il confère le droit d'électeur et d'éligible, en matière politique, à d'autres qu'aux citoyens français ou naturalisés français » (2), il décide que les membres français des conseils généraux, au nombre de 30 dans chaque département, seront désormais nommés à l'élection, comme dans les 89 départements de la République, les citoyens français ou naturalisés français étant seuls électeurs et éligibles (article 3) (3).

1. Le décret du 23 décembre 1870, prononçant la dissolution des conseils généraux de France, avait été déclaré non applicable à l'Algérie (décret du 26 décembre 1870). Ce fut un troisième décret, celui du 28 décembre, qui prononça la dissolution des conseils algériens.

2. Mènerville III, p. III. Estoublon, p. 381.

1. D'autre part, pour les conditions d'éligibilité de ces membres, pour le règlement intérieur et les attributions du Conseil, on applique les mêmes règles que dans la Métropole (art. 4 et 8.

Mais « considérant relativement à la différence qui existe entre le nombre des citoyens électeurs et le chiffre total de la population de ces départements, qu'il y a lieu de maintenir au sein des Conseils les membres indigènes dont la présence a répondu, dans le passé, aux exigences de cette situation particulière », on introduit, dans chaque Conseil, à côté des conseillers français élus, 6 membres *assesseurs*, choisis parmi les indigènes musulmans et nommés par le ministre de l'intérieur (art. 5) (1).

Ce décret ne put pas être appliqué à cause des difficultés qui survinrent dans l'établissement des circonscriptions électorales prescrites par l'article 6 (2). D'ailleurs l'insurrection de Kabylie ne tarda pas à éclater et il fut impossible de procéder aux élections.

1. Ces membres indigènes doivent être, pendant la durée des sessions, assistés d'un interprète désigné par le préfet, mais dans leur choix, et à mérite égal, les propositions se porteront de préférence sur les notables indigènes qui auront acquis des notions pratiques de la langue française (V. art. 5).

Cette institution des assesseurs musulmans avait été proposée par les *Cahiers algériens* (Chapitre IV, *administration provinciale*, proposition d'amendement, art. 5) et dans ce système ils devaient être élus par les djemmâas des douars. Le décret du 28 décembre s'inspire de cette proposition mais soumet les assesseurs à la nomination de l'autorité centrale.

Les étrangers sont exclus des conseils généraux par le silence même du texte et l'on ne saurait qu'approuver cette réforme pour les raisons que nous en avons données plus haut.

Quant aux indigènes israélites il n'en est plus question, puisqu'aux termes du décret du 24 octobre 1870, dit *décret Crémieux* ils ont été collectivement déclarés citoyens français.

2. En France, la règle générale est que l'élection au conseil général se fait par canton, chaque canton ayant, quelle que soit

Pour faire œuvre définitive, on attendit la nouvelle loi organique métropolitaine qu'avaient annoncée les articles 4 et 8 du décret et qu'ils avaient déclarée d'avance applicable aux conseils généraux d'Algérie.

Conformément à cette indication, au moment où venait de se terminer la discussion de la loi du 10 août 1871, sur l'organisation départementale métropolitaine, M. Lucet, député de Constantine, présenta à l'Assemblée nationale un article additionnel ainsi conçu (1) :

« La présente loi est applicable à l'Algérie. Le conseil général de chacun des trois départements algériens sera composé de 24 membres exclusivement français ».

Le ministre de l'intérieur, M. Lambrecht, répondit qu'il regardait comme indispensable que tout ce qui concernait l'Algérie fut résolu par une loi particulière, parce qu'il importait avant tout de déterminer quelle

sa population, un conseiller à élire. Le décret du 11 juin 1870 avait essayé cette assimilation pour l'Algérie ; mais la population européenne étant infiniment plus dense dans les cantons urbains que dans l'intérieur du pays, on arriva à des résultats étranges : « Quelques-unes des circonscriptions ainsi formées comprenaient un nombre si restreint d'électeurs qu'il ne pouvait en sortir une représentation sérieuse des intérêts généraux du pays. C'est ainsi que, dans le département de Constantine on a pu voir le mandat de conseiller général conféré par 11 suffrages sur 19 électeurs inscrits. » (Circulaire du Commissaire de la République, en date du 4 mars 1871, Ménerv. III, p. 112). On comprit bien vite qu'il était préférable de créer des circonscriptions électorales en prenant pour base à la fois la superficie et la population, abstraction faite du canton judiciaire (Voy. l'instruction ministérielle du 2 janvier 1871, Ménerv. III, p. 3).

1. Cet article avait été délibéré et concerté par les six représentants de l'Algérie.

serait la composition des conseils généraux et de prendre à cet égard des dispositions spéciales, mais il promit que ces dispositions feraient prochainement l'objet d'un projet de loi. Devant cette promesse, M. Lucet retira son amendement (1), et la loi du 10 août 1871 ne fut *pas expressément* déclarée applicable à l'Algérie.

Cependant le décret du 12 octobre 1871, convoquant les électeurs algériens pour la nomination de leurs conseils généraux, visait à la fois et le décret du 28 décembre 1870 et la loi du 10 août 1871 (2). Il en résulta une situation mal définie qui souleva des difficultés, d'une part au sujet de la commission départementale (3), d'au-

1. Voyez Assemblée nationale, *comptes rendus*, t. IV, p. 602.

2. Mènerville III, p. 163.

3. Nous n'insistons pas sur cette difficulté qui sort de notre étude. La commission départementale fut, on le sait, une innovation de la loi du 10 août 1871 ; si cette loi était applicable à l'Algérie, ainsi que semblait l'indiquer la promesse faite par le décret du 28 décembre 1870 et le visa de celui du 12 octobre 1871, les commissions départementales devaient fonctionner en Algérie comme dans la Métropole. De fait, l'administration ne s'opposa pas à leur élection au sein des Conseils, mais au premier conflit qu'ils eurent avec elles, les préfets contestèrent la légalité de cette nomination et l'existence même de ces commissions. Le Conseil d'Etat, juge de leurs différends, décida que la loi du 11 août 1871, faute de promulgation spéciale, n'était pas applicable à l'Algérie. Voy. les arrêts du Conseil d'Etat en date des : 17 novembre 1876 et 1<sup>er</sup> décembre 1876 (*Bulletin judiciaire de l'Algérie*, 1877, pp. 33 et 53) et 12 février 1875 (Dalloz, 1875, III, 119).

Voyez aussi les difficultés survenues au sujet de l'établissement de l'impôt foncier. Conseil supérieur, 27 mars 1873, pp. 350 et suiv.

tre part sur les attributions des assesseurs musulmans.

Aux termes du décret du 28 décembre 1870, en effet, l'origine des membres des conseils généraux est différente : les uns sont issus du suffrage universel, les autres sont nommés par le Gouvernement.

Tous ces membres cependant devaient-ils avoir voix délibérative, ou fallait-il distinguer : accorder aux élus du suffrage universel le plein exercice de la fonction et ne donner aux assesseurs musulmans que voix consultative ? Le décret du 28 décembre est muet sur ce point. Comment interpréter son silence ?

Cette question se posa, d'elle-même pour ainsi dire, à l'ouverture de la session des conseils élus sous le régime de ce décret, et elle se posa en présence des assesseurs musulmans eux-mêmes.

Dans les trois assemblées l'opinion parut unanime : on n'accordait aux assesseurs que voix consultative. Aussi pour empêcher que cette interprétation fut appliquée, le Gouvernement fut obligé de leur reconnaître expressément, par une décision présidentielle en date du 29 novembre 1871, le droit de prendre part aux votes des assemblées (1).

La prétention des conseils algériens se basait sur ce que le décret du 28 décembre avait déclaré expressément « en opposition avec les principes du droit public » le décret du 11 juin 1870 qui avait accordé le droit d'élection à d'autres qu'aux citoyens français, et que, pour

1. Ménerville III, p. 113. Cette décision se présente sous la forme d'un rapport du ministre de l'intérieur, M. Casimir Périer, approuvé par M. Thiers.

remédier à cet état de choses, devant la nécessité de donner aux indigènes une représentation, il avait sans doute introduit dans chaque conseil six membres musulmans, mais en leur conférant le titre particulier d'*assesseurs* et en les soumettant à l'investiture par le pouvoir central. Les membres indigènes, ajoutaient les Algériens, étant désignés par le Gouverneur général, de qui seul ils tiennent leurs pouvoirs, ne sauraient être admis avec voix délibérative dans une assemblée issue de libres élections et appelée à contrôler l'administration dont ils émanent et qui peut à son gré maintenir ou révoquer le mandat qu'elle leur a conféré.

Le gouvernement leur répondit que le décret du 28 décembre porte dans son préambule, « qu'il y a lieu de maintenir, au sein des conseils, les membres indigènes dont la présence a répondu, dans le passé, aux exigences particulières des populations », et que l'article 5 de ce décret, en fixant le nombre des membres du conseil général de chaque département, comprend dans ce nombre : « six membres assesseurs choisis, comme par le passé, parmi les indigènes musulmans ». Or, dans le passé, c'est-à-dire de 1858 à 1870, les indigènes musulmans, membres des conseils généraux, ont toujours eu voix délibérative, et pour les en priver, il eût fallu une disposition expresse, alors surtout que l'intention de maintenir leurs droits antérieurs est formellement exprimée. Quant à la qualification d'assesseurs, elle n'implique pas nécessairement le retrait de la voix délibérative, puisque, dans divers textes de la législation coloniale, on rencontre des assesseurs ayant tantôt voix consultative,

tantôt voix délibérative, tels, par exemple, les assesseurs musulmans des tribunaux judiciaires, institués par le décret du 13 décembre 1866 (1) ; cette qualification semble, bien plutôt, ne vouloir marquer qu'une différence d'origine : *membres du conseil général*, tel est le titre de leur fonction, et cette fonction entraîne avec elle, de plein droit, la faculté de prendre part au vote dans l'assemblée départementale (2).

Les conseils d'Oran et de Constantine s'inclinèrent assez facilement devant cette décision (3). Mais il n'en fut pas de même du conseil d'Alger : il refusa nettement, par deux fois, d'admettre au vote les assesseurs musulmans et il dut être dissous, comme ayant « excédé la mesure de ces attributions et méconnu les règles con-

1. Art. 24. Ménerv. III, p. 204.

2. Voyez l'exposé de cette argumentation dans la décision présidentielle du 29 novembre 1871, *loc. cit.*

Quant à l'objection tirée des principes du droit public, elle n'a pas de poids puisque l'électorat et l'éligibilité ne sont pas ici en question, les assesseurs musulmans étant nommés par le pouvoir. Peu importe également l'intention des auteurs du décret du 28 décembre, car aucun document ne permettant, en cas de doute, d'en fixer le sens véritable, il faut s'en tenir rigoureusement au texte. En ce sens voyez le rapport Mazeau à la loi du 22 novembre 1872 (17 mai 1872, *J. O.*, annexes, p. 163).

3. Il importe cependant d'indiquer que tous deux protestèrent contre la décision présidentielle du 29 novembre et prièrent le gouvernement de la rapporter. Voy. pour Oran le vœu du 6 décembre et les discussions des 11, 12 et 18 décembre (Comptes rendus des délibérations, pp. 61, 74 et 220); pour Constantine la séance du 2 décembre et le rapport Treille, déposé le 18, qui fut adopté.

stitutives de son organisation » (20 décembre 1871). (1)

Le conseil d'Alger avait eu certainement tort : d'une part, dans l'impossibilité où l'on était de faire donner d'urgence, par l'Assemblée nationale, l'interprétation du

1. Mènerville III, p. 113. Il est à remarquer que ce décret visait les art. 33 et 35 de la loi métropolitaine du 10 août 1871 sur les conseils généraux. Or, nous avons vu plus haut que cette loi n'ayant pas été promulguée d'une façon spéciale en Algérie, le Conseil d'Etat avait décidé qu'elle n'y était pas applicable (12 fév. 1875. D. 1875, III, p. 119).

Cette lutte entre le Gouvernement et le conseil général d'Alger intéresse directement la représentation des indigènes musulmans puisqu'elle met en présence deux théories fondamentales sur la question. Nous en avons relevé les circonstances ; en voici les dates :

27 novembre 1871. Réunion du conseil général d'Alger. .

29 novembre 1871. Décision présidentielle.

2 décembre 1871. Vœu du conseil, adopté à l'unanimité moins une voix et portant :

« Le Conseil, tout en exprimant sa volonté d'écouter, avec une grande bienveillance, MM. les assesseurs musulmans, d'étudier, avec une haute impartialité, leurs observations, propositions et griefs, d'y faire droit dans la mesure de son autorité et de la justice, dit qu'en vertu de la législation en vigueur les assesseurs ne peuvent être admis au vote, et prie M. le Préfet de demander, au nom du Conseil général, à M. le Président de la République, toutes choses restant en l'état, de rapporter sa décision du 30 novembre dernier ».

5 décembre. Le Conseil, sollicité par le secrétaire général de la préfecture, représentant le préfet d'Alger, de revenir sur cette résolution et de se borner à émettre un vœu comme les Conseils d'Oran et de Constantine, passe à l'ordre du jour.

6 décembre. *Le Conseil refuse le droit de vote aux assesseurs.*

8 décembre. Le Gouvernement ordonne au préfet de cesser de prendre part aux délibérations du conseil général « si celui-ci

décret du 28 décembre 1870, il aurait dû céder à l'injonction de l'autorité chargée d'assurer l'exécution des lois et par suite d'en fixer le sens, sous sa propre responsabilité. D'autre part cette interprétation, qui ne pouvait être qu'une interprétation doctrinale, ainsi que le Gouvernement lui-même l'avait déclaré, était exacte et juridique (1).

Cependant le conseil général n'avait pas terminé sa tâche, surtout au point de vue budgétaire et il était nécessaire de mettre un terme à une situation désastreuse pour le département (2). Mais afin de prévenir le retour des difficultés qui s'étaient élevées, on joignit à la convocation des électeurs d'Alger une disposition générale sur les pouvoirs des assesseurs musulmans (3) : l'art. 4

refusait d'accepter les conditions légales de son fonctionnement ».

11 décembre. Le Conseil soumet la question à l'Assemblée nationale et suspend ses séances pendant quelques jours.

19 décembre. Le Conseil reprend ses séances et *rejette la proposition*, faite par quelques-uns de ses membres, *d'admettre provisoirement* leurs collègues musulmans à prendre part aux travaux de l'Assemblée.

20 décembre. Le Conseil est dissous.

Le Gouvernement en rendit compte, le même jour, à l'Assemblée nationale, conformément à l'art. 35 de la loi du 10 août 1871. M. Vuillermoz, député d'Alger, voulut soulever une interpellation, mais elle fut remise à date ultérieure.

1. En ce sens voyez rapport Mazeau, *op. et loc. cités*.

2. En 1872 la province d'Alger est arrivée à des déficits dont les chiffres réunis s'élèvent à plus de 1.052.000 fr.

3. Un projet de loi (Ass. nationale t. VII, *annexes*, p. 166), ayant pour objet de convoquer les électeurs du département d'Alger, avait obtenu l'urgence déclarée (Assemblée nationale,

de la loi du 22 novembre 1872 décide que les assesseurs conserveront la voix délibérative que leur accorde le décret du 28 décembre 1870 et que cette mesure est commune aux conseils généraux des trois départements de l'Algérie (1).

Cet article est d'une extrême importance : c'est lui qui fixe définitivement la situation des assesseurs musulmans dans les conseils généraux, et ses dispositions sont encore en vigueur à l'heure actuelle (2). Mais ces dispositions ne furent pas sans soulever, au sein de la commission chargée de les étudier, de nombreuses discussions et jusqu'à leur forme définitive, elles passèrent par plusieurs phases parlementaires qu'il importe de connaître (3).

La Commission s'entendit d'abord sur ce point, qu'elle n'était pas saisie seulement d'une loi interprétative du décret du 28 décembre 1870, mais aussi d'une loi qui réglait, quant à présent, la composition des conseils généraux de l'Algérie au point de vue de l'indigénat musulman (4).

14 février 1872). Il fut joint ensuite à une disposition soumise par le gouvernement à l'Assemblée et tendant à ratifier l'interprétation donnée au décret du 28 décembre 1870.

1. Hugues, I, p. 169.

2. Car le décret du 23 septembre 1875 ne fit que les confirmer.

3. Nous insistons sur ces circonstances car elles prouvent de quelle importance est la question des attributions des assesseurs musulmans et quelle opposition elle rencontra dans les conseils algériens.

4. Cette interprétation résultait manifestement de l'exposé des motifs du projet de loi gouvernemental.

Sur la question de fond, trois systèmes furent proposés :

- 1<sup>o</sup> Donner aux membres musulmans *voix délibérative* ;
- 2<sup>o</sup> Leur accorder seulement *voix consultative* ;
- 3<sup>o</sup> Leur *fermer absolument l'accès* du conseil général.

De ces trois systèmes, le second fut presque aussitôt éliminé par la discussion, « comme présentant les inconvénients des deux autres, sans en avoir les avantages » (1). Il offrait, en outre, cet inconvénient particulier de ne faire entrer les indigènes au conseil que dans des conditions blessantes d'infériorité.

Restaient les deux mesures extrêmes.

L'attribution de la voix délibérative reposait sur des idées de justice et d'utilité générale évidentes : la population indigène, tant par son importance numérique que par sa contribution aux dépenses publiques, devait avoir le droit de discuter, par l'organe de ses représentants, l'élaboration du budget départemental. Introduire des membres indigènes au sein du conseil avec les mêmes attributions que les membres français était, d'ailleurs, faire œuvre d'assimilation et il eût été, au contraire, impolitique de « s'aliéner l'esprit des chefs arabes par une loi d'exclusion et de se priver ainsi de leur appui et de leur concours dans les temps difficiles ».

Mais de graves objections furent faites à ce système par les députés algériens, partisans de l'exclusion absolue (2).

1. Rapport Mazeau, *op. et loc. cit.*, p. 164 et suiv.

2. Tous les députés algériens, moins un, faisaient partie de la commission.

Ils lui opposèrent d'abord l'inopportunité actuelle de toute concession : les décrets de 1858 et de 1870 avaient mis les chefs indigènes sur le même pied que leurs collègues citoyens français, et cependant, trois chefs, conseillers généraux, avaient été les promoteurs de la dernière insurrection ; au lendemain de celle-ci, n'eût-il pas été inopportun de leur rendre de pareilles faveurs ? — Cette question des droits des assesseurs dans le conseil général, avait provoqué un conflit entre l'élément indigène et les représentants des intérêts coloniaux, il ne fallait pas prendre une résolution qui serait interprétée, par les Arabes, comme une victoire remportée sur ces intérêts ; bien plus le Gouverneur général ayant pris parti dans le différend (1), cette victoire serait envisagée comme remportée sur le pouvoir central dont il est l'expression (2).

On invoquait ensuite l'intérêt de la colonie. « Le pre-

1. « Ni l'élément indigène, arabe ou israélite, ni l'élément étranger ne peuvent prétendre à une influence ni à une part quelconque dans l'action politique ou administrative du pays. Chez aucun peuple il n'en est autrement ; la naturalisation doit être la seule voie ouverte aux résidents non français pour exercer les droits de citoyen. Ils ne peuvent en avoir tous les bénéfices sans en supporter les charges. » Discours du vice-amiral de Gueydon, gouverneur général, à la séance d'installation de la *commission des indemnités aux victimes de l'insurrection*. Voyez dans le même sens les communications faites par lui au Gouvernement au sujet du projet de loi en discussion.

2. « Une concession serait aujourd'hui considérée par l'indigène comme un acte de faiblesse. Elle serait regardée comme un acte d'abandon, par la population coloniale facile à exalter et qui frémit encore au souvenir des atrocités dont elle a été victime. » Rapport Mazeau, *op. cit.*

mier agent de la colonisation et du progrès est la domination et la sécurité qu'elle produit » (1) ; introduire les chefs indigènes dans les conseils généraux, en faire les témoins de nos discussions, les convier au contrôle que les assemblées départementales sont légalement appelées à exercer sur certains actes de l'administration, c'était affaiblir dans leur esprit le sentiment de cette domination. Si l'Arabe est naturellement amené à s'incliner devant l'autorité, c'est à la condition qu'elle n'ait pas l'air d'être discutée : un pouvoir dont il contrôlerait l'exercice n'aurait plus de droits à son respect.

Cette situation donnerait, en outre, aux chefs indigènes un prestige, considérable et dangereux, aux yeux des populations qui leur sont soumises, car, dans les conseils généraux algériens, toute question prend un caractère politique et reproduite travestie, transfigurée, son contre-coup s'en fait sentir jusqu'au sein des tribus.

D'ailleurs quels servicesauraient donc rendre ces membres indigènes puisqu'ils ignorent le français et que les discussions leur seraient transmises dénaturées par un interprète ?

Comme dernier argument, les députés algériens invoquèrent les principes du droit public : admettre des membres indigènes au sein du Conseil général, ce serait d'une part, *altérer la constitution du conseil* ; ce serait, d'un autre côté, permettre que l'administration qui, dans une certaine mesure, aura, sous sa dépendance, les assesseurs qu'elle aura nommés et qu'elle pourra révoquer à

1. Rapport Delangle au sen.-cons. du 14 juillet 1865.

son gré, *déplace*, même à l'aide de leur petit nombre, *la majorité* telle qu'elle aurait été constituée par les conseils élus. Enfin est-il possible d'admettre que les assesseurs, désignés par le Gouvernement et qui ne sont en réalité que des fonctionnaires, aient compétence : soit pour *procéder à la vérification des pouvoirs des conseillers* issus du suffrage universel, soit pour *entrer dans la commission départementale*, soit pour *nommer les délégués au Conseil supérieur* ou pour être eux-mêmes, ces délégués, soit enfin et surtout, pour *remplacer*, le cas échéant, *la représentation nationale* ?

En présence d'une divergence si grande d'opinions et devant les arguments considérables qui étaient présentés, la commission parlementaire hésita et, sans pouvoir se prononcer nettement pour un des deux systèmes extrêmes elle chercha une transaction, « une combinaison qui... permet à l'élément arabe d'avoir sa légitime influence dans le conseil, sans cependant se mêler à ses délibérations » (1).

Dans ce but, un contre-projet fut présenté par les députés de l'Algérie, qui devint l'art. 4 du nouveau projet et qui était ainsi conçu :

« Jusqu'à ce qu'une nouvelle loi en ait autrement ordonné, les assesseurs musulmans, institués par le décret du 28 décembre 1870, formeront, près des préfets de chaque département, un *conseil spécial*, appelé à donner son avis motivé sur les affaires soumises au Con-

1. Rapport Mazeau, p. 165.

seil général, lorsque ces affaires toucheront aux intérêts des indigènes.

Les avis émis par ce conseil seront transmis par le préfet au conseil général qui devra les viser en tête de chacune des délibérations sur la matière ».

Cet article fut proposé, sans modification, par la Commission (1), et accepté par le Gouvernement.

Le projet de loi, ainsi élaboré dès le mois de mai 1872, ne vint en discussion devant l'Assemblée nationale que le 21 novembre (2). Il provoqua une longue et violente discussion, mais, comme dans la plupart des débats algériens, on en perdit de vue le véritable objet et cette étude d'un projet sur les conseils locaux dégénéra en

1. « Ainsi dans l'avenir, si vous adoptez cette proposition, les notables indigènes musulmans, désignés par le choix de l'administration pourront formuler leurs vœux ou leurs plaintes, d'autant plus librement qu'ils seront seuls avec le représentant de l'autorité. Ils ne seront plus noyés dans une assemblée où ils ne pouvaient le plus souvent ni comprendre ni être entendus. » Mazeau, rapport de la Commission, *loc. cit.*, *fine*.

2. Il fut présenté dès le 31 juillet ; une demande d'urgence fut faite par les députés algériens, devant la situation critique imposée, depuis la dissolution du conseil général d'Alger en décembre 1870, au département d'Alger par l'absence du budget local et à l'Algérie entière par l'impossibilité de réunir le conseil supérieur ; mais l'assemblée nationale refusa de mettre le projet à l'ordre du jour, sur l'observation du comte d'Harcourt que l'art. 4 nécessitait une discussion spéciale. Il revint le 14 novembre et cette fois, secondé par M. Victor Lefranc, ministre de l'intérieur, M. Jacques, député d'Oran, réussit à le faire inscrire à l'ordre du jour après le projet de loi sur le jury alors en discussion.

procès politique, partial et interminable, du loyalisme et du dévouement des indigènes (1).

Les députés algériens et le rapporteur, M. Mazeau, montrant d'une part le danger qu'il y avait à donner un pouvoir trop grand aux indigènes, d'autre part l'inutilité d'assesseurs musulmans au sein d'assemblées européennes, puisqu'ils n'y peuvent prendre part ni aux discussions, ni aux rapports, ni aux commissions, demandèrent pour les indigènes une *représentation spéciale* dans des conseils particuliers (2),

Certains députés métropolitains, M. d'Harcourt entre autres, avocats platoniques d'une nation qui ne leur avait pas donné qualité pour parler en son nom, vinrent défendre les indigènes contre les attaques — ou prétendues telles — des députés algériens ; ils demandèrent une loi d'ensemble sur l'organisation départementale en Algérie, se refusant à « en détacher une partie spéciale

1. Procès aussi stérile qu'il fut partial, aussi inutile qu'il fut interminable. Il en a toujours été de même chaque fois qu'on a discuté une question intéressant les indigènes. Les députés algériens d'un côté, représentant uniquement les colons algériens, n'ont pas un intérêt direct à s'occuper favorablement des musulmans ; des députés métropolitains, à l'inverse, mal renseignés sur les besoins et sur la population d'un pays qu'ils n'ont souvent jamais vu, se posent en défenseurs chevaleresques de ceux qu'ils prétendent opprimés et proposent des mesures faites pour des départements métropolitains, non pour une colonie.

2. Voy. en particulier le discours de M. Jacques, député d'Oran (Assemblée nationale, s. du 21 novembre 1872, *Débats*, t. XV, p. 170 et s.).

pour lui donner une solution qui entraverait la liberté de leurs délibérations ultérieures » (1).

Le Gouvernement, impressionné sans doute par les digressions sentimentales des députés arabophiles, se rallia à ces derniers et repoussa le projet de la Commission qu'il avait primitivement accepté (2).

Devant cette opposition, les députés algériens présentèrent, en manière de transaction, une disposition additionnelle, portant que « sur leur demande, les assesseurs musulmans seront, de droit, entendus dans les conseils généraux, chaque fois que les intérêts des indigènes seront en cause. Leurs dires et observations seront insérés au procès-verbal des délibérations » (3).

Cette disposition fut repoussée et l'on vota un amendement d'Harcourt, qui confirmait l'attribution aux assesseurs musulmans de la voix délibérative, en attendant une loi d'ensemble définitive.

Cet amendement, qui n'était autre que le projet de loi primordial du Gouvernement, devint l'article 4 de la loi du 22 novembre 1872.

Cependant, malgré les interprétations successives, malgré cette disposition législative confirmant la décision présidentielle de novembre 1871, le conseil général d'Alger ne consentit pas à se soumettre (4).

1. Discours de M. d'Harcourt, séance du 21 novembre, *Déb. parlem.*, p. 167.

2. Voy. discours de M. Victor Lefranc, ministre de l'intérieur, *Déb. parlem.*, p. 173.

3. *Déb. parlem.*, p. 191.

4. Il faut remarquer d'ailleurs que ceux d'Oran et de Cons-

Le 6 janvier 1873, ce dernier, réuni pour la première fois depuis 1871, émit, dès sa première séance, le vœu « que la loi du 22 novembre 1872, conférant aux assesseurs musulmans, désignés par l'administration, la voix délibérative, soit révisée, dans le plus bref délai, dans le sens des droits des citoyens français et des principes d'une exacte représentation » (1).

Le Gouverneur général répondit seulement en avril 1874, en transmettant une consultation de son Conseil de gouvernement qui « ajourne toute décision jusqu'à l'intervention de la nouvelle loi annoncée et croit devoir maintenir le *statu quo*, comme répondant à une pensée de sage politique, de bonne administration à l'égard des intérêts des populations indigènes, et enfin à une pensée d'utilité au point de vue des intérêts généraux du pays » (2).

tantine avaient renouvelé, entre temps, leurs protestations. Voy. pour Oran : séance du 15 avril 1872 (pp. 419 et 439) ; pour Constantine : séance du 13 septembre 1872.

1. Vœu adopté sur la proposition de M. Gastu (*Compte rendu*, p. 8), et renouvelé le 31 décembre suivant.

En octobre 1873, les assesseurs furent exclus des commissions et protestèrent en ces termes : «..... Aujourd'hui, nous nous voyons de nouveau éliminés ; nous devrions donner notre démission, mais, pour prouver que nous ne voulons pas entraver les travaux du Conseil général, nous consentons à subir la situation fâcheuse qui nous est faite en attendant que la loi soit interprétée ».

2. Pour l'exactitude complète des faits, nous devons mentionner que, d'après M. Trolard, le 21 février 1873 serait intervenu un décret annulant la délibération du conseil général d'Alger, malgré sa correction, mais que le Gouverneur n'osa ni

Mais cette nouvelle opposition du Conseil d'Alger démontrait la nécessité d'une refonte complète de l'organisation des assemblées départementales algériennes, et, pour mettre fin aux difficultés, on décida non pas de promulguer la loi métropolitaine du 10 août 1871, mais de publier un décret spécial calqué sur celle-ci (1) : ce décret, en date du 23 septembre 1875, forme la législation actuelle.

le communiquer, ni le publier et qu'il se contenta d'adresser, un an après, la consultation de son Conseil de gouvernement (Voy. rapport Trolard au Conseil général d'Alger, en date du 14 juin 1888, p. 3).

1. Afin de ne pas être obligé de recourir aux formalités interminables d'une loi pour les réformes à apporter à la réglementation d'une situation susceptible de se modifier.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### **La représentation des indigènes dans le régime actuel**

---

#### INTRODUCTION

Nous avons ainsi terminé l'étude de l'évolution historique suivie par les conseils locaux algériens depuis la conquête. Il nous faut maintenant, envisageant le point de vue spécial de cette étude, voir quelle est la part accordée à la représentation des indigènes dans l'organisation actuelle de ces conseils et quelles sont les réformes qu'il conviendrait d'y apporter.

Quelle que soit l'assimilation administrative qu'on s'est efforcé d'appliquer à l'Algérie, il n'en reste pas moins que la composition de sa population, sa constitution territoriale, son développement économique, ses ressources, ses intérêts, ses besoins la distinguent profondément de la Métropole et font d'elle non pas sim-

plement l'ensemble de trois départements français, mais une *colonie* (1).

Cette situation nécessite une législation et des institutions particulières que les assimilateurs les plus intransigeants eux-mêmes sont obligés d'admettre, et c'est ainsi qu'à côté de conseils locaux qui sont calqués sur ceux de la Métropole, l'Algérie possède des rouages administratifs qui lui sont propres. Les premiers sont : les conseils généraux et municipaux organisés comme ceux de France, réglementés par les mêmes textes (2) ; les seconds comprennent d'une part des Assemblées coloniales, un Conseil supérieur et des Délégations financières (3), d'autre part, un ensemble de conseils commu-

1. Nous sommes de ceux qui croient devoir donner à l'Algérie ce criterium de terre coloniale et qui estiment que c'est rapportées à lui que doivent être prises toutes les mesures intéressant son organisation administrative. Voy. notre étude sur *l'Organisation gouvernementale de l'Algérie*, p. 124 et suiv.

2. Il y a actuellement 17 arrondissements répartis entre les trois départements de l'Algérie ; mais les conseils d'arrondissement n'y existent pas et on en donne cette raison que ces assemblées, dont la mission consiste surtout à répartir les contributions entre les communes, n'auraient aucune utilité dans un pays où les impôts de répartition n'ont pas encore été établis ; de nos quatre impôts directs, en effet, un seul, qui est un impôt de quotité, fonctionne en Algérie : la contribution des patentes (ord. 31 janvier 1847 et décr. 26 décembre 1881).

3. Nous n'aurons pas à parler du Conseil de gouvernement, car ce conseil placé près du Gouverneur général, se compose exclusivement de fonctionnaires et n'est autre chose qu'un conseil consultatif. Sur sa composition voy. D. 11 août 1875, art. 4, D. 15 nov. 1879, D. 25 oct. 1887. Sur ses attributions, voyez D. 10 déc. 1860, art. 9, D. 30 avril 1861.

naux auxquels est confiée l'administration des territoires où la population européenne n'est pas encore très développée et qui n'ont pu être érigés en communes de plein exercice.

Dans toutes ces assemblées se pose le problème de la représentation des indigènes, car ceux-ci, qui forment de beaucoup la majorité de la population, sont répartis sur toute l'étendue du pays et ont leurs intérêts à défendre dans tous les domaines de l'activité sociale et économique. Dans toutes ces assemblées ils sont en effet représentés et, en dehors du Conseil supérieur qui est un organe de gouvernement, ils l'ont même été du jour où ces assemblées ont fonctionné.

---

## CHAPITRE PREMIER

### CONSEILS MUNICIPAUX

L'administration communale, en Algérie, ne pouvait, et ne pourra de longtemps, être homogène : elle est plus complètement et plus libéralement constituée là où l'élément européen est assez concentré que là où il est divisé. De même que les Etats-Unis ont dû distinguer entre les Etats et les Territoires, ces derniers ne jouissant pas de la plénitude de la vie politique, de même nous avons été obligés, en Algérie, de classer en diverses catégories les circonscriptions territoriales (1).

On a créé ainsi trois ordres de communes :

1<sup>o</sup> Les communes de plein exercice qui n'existent qu'en territoire civil ;

2<sup>o</sup> Les communes mixtes qui existent en territoire civil et en territoire militaire (2) ;

1. Voyez *suprà*, p. 2.

2. En territoire militaire, depuis l'arrêté du 20 mai 1868 ; en territoire civil, depuis leur établissement par le vice-amiral de Gueydon (arrêté du 24 novembre 1871).

3<sup>o</sup> Les communes indigènes ou subdivisionnaires qui n'existent qu'en territoire militaire (1).

I. — *Communes de plein exercice*

Nous avons vu comment, depuis 1870 surtout, on avait associé les conseils municipaux algériens aux progrès accomplis par la législation communale de la Métropole (2). La loi municipale du 5 avril 1884 fut déclarée applicable à l'Algérie (3), mais seulement aux communes

1. Au 30 septembre 1887, il y avait :
- 239 communes de plein exercice,
  - 78 communes mixtes en territoire civil,
  - 6 communes mixtes en territoire militaire,
  - 10 communes indigènes,

Au 1<sup>er</sup> janvier 1892, on comptait :

- 251 communes de plein exercice,
- 73 communes mixtes en territoire civil,
- 17 communes mixtes et indigènes en territoire militaire.

(Chiffres extraits du *Tableau général des communes de l'Algérie*, dressé par le gouvernement général).

On peut juger des progrès du territoire civil par les chiffres suivants ; il comprenait :

En 1878 : 4.865.450 hectares et 1.183.036 habitants.

En 1882 : 10.056.575 hectares et 2.314.651 habitants.

En 1886 : 11.920.292 hectares et 3.472.322 habitants.

En 1895 : 12.858.743 hectares et 3.620.593 habitants.

(Chiffres extraits du rapport de M. Etienne à la Chambre pour le budget de 1887).

2. Voy. *suprà*, p. 7, 80 et suiv.

3. Le principe de l'assimilation des communes algériennes aux communes françaises n'a été contesté que par M. de Gavardie, au Sénat, parce qu'il crut y voir des dangers en ce qui con-

de plein exercice et sous certaines réserves (1) (art. 164). De ces réserves, nous n'en avons qu'une à envisager ici, la plus importante d'ailleurs : celle qui concerne la représentation des indigènes.

Le projet de loi sur l'organisation municipale, présenté par le Gouvernement en 1876 (2), ne devait s'appliquer ni à l'Algérie ni aux colonies qui restaient soumises à la législation antérieure ; mais dès la première délibération, en 1877, la Chambre des députés manifesta son intention d'étendre les dispositions de la nouvelle loi en Algérie, sous les réserves que pourrait comporter la situation spéciale de ses communes (3). Aussi

cernait la responsabilité civile et les dépenses du culte (séances des 15 fév., 14 et 29 mars 1884). Le Sénat ne s'est pas arrêté à ces objections et il a admis sans difficulté le principe déjà consacré par le vote de la Chambre.

1. Outre les réserves, deux ordres de dérogations sont indiquées par l'art. 164 lui-même ; c'est ce qui permet de dire que la commune algérienne est « une imitation et non une copie » de la commune métropolitaine (Voy. Tilloy *Le régime municipal en Algérie*, p. 9). Pour l'étude de ces différentes réserves et dérogations, voyez Morgand, *La loi municipale*, t. II, p. 447 et suiv., et Charpentier, *Précis de législation algérienne*, p. 117 et suiv.

Loi du 5 avril 1884, art. 164, Hugues, III, p. 131.

2. Ce projet fut déposé à la Chambre par M. de Marcère, le 29 mai 1876, et M. Jules Ferry fut chargé du rapport de la commission.

3. Séance du 14 mai 1877. *Débats parlem.*, p. 3602.

L'article 61 ainsi adopté portait : « La présente loi est applicable à l'Algérie sous réserve des dispositions du décret du

lorsqu'après les événements de 1877 la loi municipale reparut sous la forme du projet Goblet, la commission, dont M. de Marcère fut le rapporteur, se conforma à cette indication et sur sa proposition (1), la Chambre vota, le 1<sup>er</sup> mars 1883, à l'article 164, la disposition suivante (2 :

« *La présente loi est applicable à l'Algérie.., sous réserve des dispositions concernant les adjoints indigènes, la représentation des indigènes et des étrangers, et les circonscriptions territoriales, lesquelles seront édictées par un décret présidentiel qui ne pourra être modifié que par une loi* ».

En seconde lecture (séance du 6 novembre 1883), la Chambre, adoptant un amendement de MM. Mauguin et Letellier, substitua à cette rédaction celle-ci :

« La présente loi est applicable à l'Algérie.... sous réserve des dispositions concernant la représentation des indigènes, lesquelles seront édictées par un décret présidentiel qui ne pourra être modifié que par une loi. (3) »

27 décembre 1866 concernant la représentation des indigènes musulmans et des étrangers. »

1. Son rapport fut déposé à la Chambre le 19 déc. 1882.

2. Lors de la discussion en 1<sup>re</sup> lecture.

3. A la différence de la disposition votée en 1<sup>re</sup> lecture, cet amendement, qui dans sa première partie est devenu le texte définitif de l'article 164, ne mentionne pas les adjoints indigènes. Mais dans la pensée du Parlement, en réservant la représentation des musulmans indigènes, on entendait réserver à la fois leur représentation au conseil municipal et leur représentation au sein de la municipalité ; c'est ainsi que le Gouvernement

Cet amendement excluait donc, à la différence du précédent, les étrangers, mais il conservait la représentation des indigènes. Il provoqua cependant, à Paris, parmi les personnes qui se posaient en défenseurs de ceux-ci, une assez vive émotion (1). Lorsque le projet vint en discussion au Sénat, M. Forcioli, sénateur de Constantine, crut devoir protester contre ces craintes et déclara qu'on faisait disparaître seulement la représentation des étrangers, celle des indigènes subsistant au contraire (2).

l'a compris, car le décret du 7 avril régleme cette double représentation.

L'amendement se complétait par deux paragraphes additionnels relatifs aux circonscriptions territoriales et aux indemnités de fonctions aux maires, paragraphes qui sont passés dans le texte définitif avec quelques modifications de détail.

1. La *Société française pour la protection des indigènes des colonies*, en particulier, adressa une pétition au Sénat, afin que « l'on maintienne, au profit des indigènes musulmans de l'Algérie, les dispositions du décret du 27 décembre 1866.... et qu'on fixe au tiers du conseil municipal le nombre des conseillers musulmans, élus conformément au décret sus-visé. » Voy. *Bulletin de la Société*, décembre 1883, p. 310.

2. « La loi actuelle supprime la représentation des étrangers, mais elle n'a pas du tout entendu parler de supprimer la représentation des indigènes. Au contraire, je puis dire ici au Sénat que toute la représentation algérienne, les sénateurs comme les députés sont partisans de la représentation des indigènes dans les assemblées communales.... Mais si on fait disparaître les étrangers, ce ne sont pas les indigènes qui doivent profiter de cette disparition, mais bien les Français ; si on conserve le décret actuel (1866) cette proportion du tiers est évidemment trop considérable. » Discours Forcioli au Sénat, séance du 15 fév. 1884, *Déb. parlam.*, p. 397.

Quant à la part à faire à l'élément indigène, M. Forcioli proposait, vu l'urgence, de laisser à l'administration le soin de la déterminer ; mais pour mettre fin, en cette matière, au régime des décrets et pour ne pas avoir recours à une loi spéciale qui lui paraissait inutile, il proposait également, conformément à l'amendement Mauguin, que les dispositions, réglées une première fois par un décret présidentiel, ne pourraient plus être modifiées, dans la suite, que par une loi (1).

Tout le monde acceptait de remettre au pouvoir exécutif le soin de réglementer cet électorat spécial ; mais on n'était pas d'accord sur la question de savoir si aux mots « sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes » on devait ajouter ceux-ci : « *lesquelles seront édictées par un décret présidentiel qui ne pourra être modifié que par une loi* », que proposaient les représentants Algériens et que la Chambre avait adoptés. Le Sénat rejeta cette addition, considérant comme anormal de donner le caractère législatif à un acte du pouvoir exécutif ; il s'en tint à la première partie qui devint le texte définitif de l'article 164 :

« *La présente loi est applicable aux communes de plein exercice de l'Algérie..... et sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes* » (2).

1. Dans le même sens voy. discours de M. Jacques, sénateur d'Oran, séance du 15 février 1884.

2. Nous avons étudié la genèse de cet article, de même que nous avons développé celle de la loi du 22 nov. 1872 sur les Conseils généraux, afin de bien montrer à quelles discussions a donné lieu la représentation des indigènes et combien furent

De cette disposition et de sa discussion, il résulte d'une part que la loi du 5 avril 1884 met la représentation des indigènes complètement en dehors de son empire, d'autre part de la suppression des derniers mots de l'amendement, qui donnaient un caractère législatif au règlement à intervenir, il faut conclure que cette représentation reste soumise au régime des décrets et que le décret du 7 avril 1884, rendu par le Gouvernement dans les limites de son pouvoir réglementaire, pourra être modifié dans la même forme (1).

hésitantes les idées sur lesquelles repose son organisation actuelle.

1. Mais certains auteurs prétendent qu'il n'en est pas de même des autres matières mentionnées au paragraphe premier de l'article 164 : si l'on se reporte, disent-ils, aux termes employés par le législateur, on voit que seules les « dispositions *actuellement en vigueur* » concernant la constitution de la propriété commerciale, les formes et conditions des acquisitions, aliénations, échanges et partages, sont réservées par lui ; ces dispositions paraissent donc, depuis la loi de 1884, avoir acquis la force législative et il semble qu'à l'avenir, les matières qu'elles mentionnent soient, en Algérie, à la différence des règles concernant la représentation des indigènes, du domaine de la loi et non des décrets. En ce sens : Godefroy, *Les communes de plein exercice en Algérie*, p. 202.

Les difficultés d'interprétation, soulevées par l'art. 164, sont nombreuses et tiennent à la combinaison des deux législations et aux multiples dispositions spéciales qui forment un véritable chaos. A propos de ces difficultés on peut remarquer combien il serait avantageux de renoncer à la méthode législative qui consiste à déclarer purement et simplement les lois applicables à l'Algérie par un article final. Il vaudrait mieux soit revenir au système de la Constitution de 1848, qui voulait que l'Algérie fût régie par des lois spéciales, soit tout au moins au système pra-

Cette seconde conséquence a sans doute pour avantage de permettre de modifier aisément la réglementation d'une matière susceptible de varier ; mais elle présente aussi certains inconvénients, entre autres celui d'autoriser les critiques de cette réglementation à cause du procédé législatif employé, bien que ses dispositions elles-mêmes puissent se justifier (1).

Conformément à la latitude que lui laissait l'article 164 de la loi du 5 avril 1884, le gouvernement prit, deux jours après la promulgation de cette loi, un décret relatif à la représentation des indigènes dans les conseils municipaux et aux adjoints indigènes.

Le décret du 7 avril pose le principe de la représentation des indigènes musulmans dans les conseils municipaux et en cela il ne fait que consacrer un état de choses admis dès les premiers essais d'organisation municipale, c'est-à-dire depuis le début de la conquête (2). Mais il présente une innovation importante dans la conception de cette représentation.

tiqué jusqu'à il y a quelques années, qui consiste à faire suivre chaque loi nouvelle d'un décret qui, s'inspirant de cette loi, met ses différentes dispositions en harmonie avec la législation spéciale de l'Algérie (comme cela eut lieu, par exemple, pour les Conseils généraux, décret du 23 septembre 1875).

1. Nous retrouverons ces critiques ultérieurement. Voy. Charpentier, *Précis de Législation algérienne*, p. 125.

2. M. Rouard de Card (*Les indigènes musulmans de l'Algérie dans les Assemblées locales*, p. 386, note 5) a tort de contester pareille affirmation, car s'il est vrai que l'organisation municipale, en Algérie, n'existe véritablement que depuis 1847, il est

Alors, en effet, que dans tous les régimes antérieurs, et particulièrement sous l'empire du décret du 27 décembre 1866 (art. 8), la population totale de la commune déterminait le nombre des membres du conseil municipal, nombre sur lequel on prélevait les sièges à attribuer aux musulmans (1), en 1884 c'est la population européenne seule (à l'exclusion de la population indigène) qui sert à déterminer l'effectif de la représentation municipale française, et la représentation musulmane ne vient que *se juxtaposer* à la première, sans avoir aucune influence sur le nombre des conseillers qui composent celle-ci (2) : il y a là une manifestation caractéristique de *réaction contre la fusion de l'élément indigène et de l'élément européen*.

non moins vrai qu'avant cette date, il y eut des Assemblées chargées de la gestion d'intérêts communaux et que les indigènes y furent toujours représentés, parfois même exclusivement (V. *suprà*, pp. 8 et suiv.).

1. Il faut même remarquer qu'en 1866 venaient, en déduction du nombre total des conseillers, non seulement les conseillers musulmans mais encore des conseillers israélites, confondus avec les conseillers français depuis 1870, et des conseillers étrangers, supprimés en 1884.

2. Ce principe se déduit de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 7 avril qui dispose : « Les Conseils municipaux des communes de plein exercice de l'Algérie, composés *comme il est dit à l'art. 10 de la loi sus-visée* (loi du 5 avril 1884),..... comprennent..... etc. », et il ajoute : « ces derniers conseillers (musulmans) *viennent en augmentation* du chiffre du conseil municipal, tel qu'il est déterminé par l'art. 10 précité,..... » — alors que l'article 8 du décret de 1866 portait : « chaque commune a un conseil municipal composé de 9 membres dans les communes de 2.000 habitants

La représentation musulmane est donc distincte de la représentation française ; par suite, d'une part elle se calcule sur d'autres bases, d'autre part elle est élue suivant d'autres règles.

Le décret de 1844 a d'abord modifié l'échelle suivant laquelle la population indigène est représentée au conseil. Sous le régime de 1866, le conseil municipal, se composant des élus des quatre catégories, comprenait 9, 12, 18 ou 24 membres *suivant la population totale* de la commune (art. 8 du décret du 27 déc. 1866), et sur ces effectifs, un arrêté du Gouverneur général fixait le nombre des membres à élire par chacune des trois catégories non françaises, sans que le total des élus de ces trois catégories pût dépasser le tiers du conseil municipal (art. 13). Depuis 1884, la représentation musulmane devenant distincte, les indigènes ont le droit d'être représentés au conseil municipal dès qu'ils ont atteint *eux-mêmes*, dans la commune, le chiffre de 100 individus ; le nombre de leurs représentants est fixé de la manière suivante : 2 conseillers de 100 à 1.000 habitants musulmans, au-dessus de ce chiffre 1 conseiller de plus par chaque excédent de 1.000 habitants musulmans, sans que le nombre de ces conseillers puisse jamais dépasser

et au-dessous, 12 dans celles..... etc. », effectifs dans lesquels on comprenait les conseillers indigènes et étrangers.

Ce principe a été consacré par plusieurs arrêts : voy. Conseil d'Etat, 18 décembre 1885 et 23 novembre 1888 (*Journal de la jurisprudence de la Cour d'appel d'Alger*, 1886, 59, et 1889, 6).

le quart de l'effectif total du conseil, ni dépasser le nombre de 6 (art. 1<sup>er</sup>) (1).

Les conditions d'électorat et d'éligibilité sont également modifiées.

D'après l'article 2 du décret du 7 avril, les indigènes musulmans, pour être admis à l'électorat municipal doivent :

1<sup>o</sup> *Etre âgés de vingt-cinq ans.*

Sur ce point le décret de 1884 reproduit celui de 1866 (art. 10), mais il s'écarte de l'arrêté du 16 août 1848 qui n'exigeait que 21 ans (art. 5 combiné avec l'art. 8) (2).

2<sup>o</sup> *Avoir une résidence de deux années consécutives dans la commune.*

Le décret de 1884 ne modifie pas, ici non plus, la législation existante, quoi qu'en aient dit certains auteurs (3); car le décret du 10 septembre 1874, modifiant l'article 10 du décret du 27 décembre 1866, avait déjà substitué au domicile d'un an une résidence de deux années consécutives dans la commune (4).

3<sup>o</sup> Se trouver, en outre, dans l'une des conditions suivantes :

1. Voyez les considérants du décret : « Attendu qu'il importe de déterminer à nouveau le chiffre des conseillers musulmans, en tenant compte à la fois des effectifs des nouveaux conseils et de la population musulmane de chaque commune ».

2. Ménerville I, p. 216.

3. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 2<sup>e</sup> édit., p. 430.

4. D. 10 septembre 1874, rendant applicable aux musulmans et aux étrangers habitant l'Algérie la loi du 7 juillet 1874. Hugues I, p. 223.

a) *Etre propriétaire foncier ou fermier d'une propriété rurale.*

Cette disposition est identique à celle de 1866 (art. 10). A la différence de l'arrêté de 1848, le décret de 1884 ne mentionne pas la location des immeubles urbains, mais, en retour, il tient compte de tout fermage de biens ruraux, quel que soit le montant du prix (1).

b) *Etre employé de l'Etat, du département ou de la commune.*

De même en 1866. Les indigènes peuvent, en effet, être appelés à remplir des fonctions et emplois civils en Algérie, bien qu'ils ne soient pas naturalisés ; cette faculté leur a été reconnue par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 (art. 1<sup>er</sup>) et elle a été réglementée par le décret du 28 avril 1866 (2).

c) *Etre membre de la Légion d'honneur, décoré de la médaille militaire (3), d'une médaille d'honneur ou d'une médaille commémorative donnée ou autorisée par le Gou-*

1. D'après l'arrêté du 16 août 1848, l'indigène musulman payant, depuis six mois au moins, un loyer annuel de plus de 600 fr. pour locations de terres ou maisons, était admis à concourir à l'élection des conseillers municipaux (art. 5 combiné avec l'art. 8.)

2. D. 21 avril 1866, portant règlement d'administration publique pour l'exécution du s. c. de 1865, Ménerv. II, p. 159. Ce décret contient un tableau des fonctions et emplois civils auxquels l'indigène musulman peut prétendre en Algérie. Les services énumérés sont les suivants : justice, administration générale et municipale, postes et télégraphes, travaux publics, instruction publique, finances, eaux et forêts (art. 20.)

3. L'indigène musulman peut servir dans les armées de terre

*vernement français, ou titulaire d'une pension de retraite* (1).

Conditions contenues également dans le décret du 27 décembre 1866 (2).

Telles sont les dispositions imposées aux indigènes musulmans pour être inscrits sur la liste électorale municipale. Mais il faut remarquer que ne peuvent profiter de ces conditions, que ceux qui en font la demande, en d'autres termes qu'il n'y a *pas*, comme pour les Français, *d'inscription d'office*. Cette obligation se justifie aisément par cette double considération : d'une part qu'il ne faut pas présenter le droit de suffrage aux indigènes comme une contrainte, mais comme une faculté ; d'autre part

et de mer (s. c. de 1865, art. 1<sup>er</sup>, § 2) ; le décret du 21 avril 1866 règle les conditions de l'admission, du service et de l'avancement des indigènes dans les deux armées (art. 1 à 10) ; ces conditions ont été successivement modifiées par deux décrets du 10 août 1889 et du 22 septembre 1898.

1. Les indigènes, titulaires de fonctions et emplois civils, ont droit à la pension de retraite aux conditions, dans les formes et suivant les tarifs qui régissent les fonctionnaires civils en France. Toutefois leurs veuves ne sont admises à la pension civile que si le mariage a été accompli sous la loi civile française (décret du 21 avril 1866, tit III, art. 10, §§ 3 et 4).

2. Le décret de 1884 n'a donc innové aucune condition d'électorat ; mais il en a, par contre, retranché une qui présente une certaine importance. L'art. 10 du décret de 1866 accordait, en effet, l'électorat à l'indigène musulman qui « exerçait une profession, un commerce ou une industrie soumis à l'impôt des patentes ». Le décret de 1884 ne contenant aucune disposition analogue, les indigènes patentés se trouvent, par suite, exclus des listes électorales ; cette omission est presque unanimement critiquée, nous la retrouverons ultérieurement.

qu'il eût été matériellement impossible, dans la plupart des communes, de procéder à la confection de la liste par voie d'inscription d'office, « les chances d'erreur eussent été trop grandes et on s'exposait à des abstentions qui d'avance auraient affaibli l'autorité des élus » (1). L'indigène musulman, remplissant les conditions voulues, doit donc, pour être électeur, réclamer son inscription sur la liste et avoir déclaré le lieu et la date de sa naissance (2)

Sont éligibles aux conseils municipaux les indigènes qui remplissent les trois conditions suivantes :

1<sup>o</sup> *Etre âgé de vingt-cinq ans ;*

2<sup>o</sup> *Etre domicilié dans la commune depuis trois ans au moins ;*

3<sup>o</sup> *Etre inscrit sur la liste des électeurs municipaux* (3) (art. 3).

1. Charpentier, *Précis de législation algérienne*, p. 126.

2. Un arrêté du Gouverneur général du 27 novembre 1884 (*Bulletin*, 1885, 113-114 ; Hugues III, p. 171 ; Estoublon, p. 643) a organisé la révision annuelle des listes électorales, réglé le détail d'application des principes posés par l'art. 2 du décret de 1884 et placé le contentieux de l'électorat en cette matière sous l'empire des lois métropolitaines, décret du 2 fév. 1852 et loi du 7 juillet 1874.

Pour les détails de cette réglementation ainsi que pour les opérations électorales, nous renvoyons à l'étude de M. Godefroy, *Les communes de plein exercice en Algérie*, et à Morgand, *La loi municipale*, t. II, pp. 537 et suiv.

3. De cette troisième condition il résulte que les indigènes ne peuvent être éligibles que s'ils sont inscrits sur la liste électorale (Cons. d'Etat, 28 nov. 1884, *Journal de Robe*, 1885, 16 ; et 29 avril 1887, *Revue algérienne et tunisienne*, 1890, 2, 299).

Ces trois conditions reproduisent d'ailleurs celles qui étaient exigées par le décret de 1866 (art. 12), mais elles sont plus rigoureuses que celles de l'arrêté de 1848, qui déclarait éligibles tous les musulmans électeurs âgés de 25 ans.

L'art. 3, qui pose ces conditions, institue *deux catégories d'éligibles à titre indigène* : il permet aux musulmans de faire leur choix non seulement parmi leurs coreligionnaires susceptibles d'être élus, mais encore parmi les citoyens français ou les naturalisés, éligibles d'après le droit commun, c'est-à-dire remplissant les conditions prescrites par l'art. 31 de la loi du 5 avril 1884. Ce principe était également admis, dans les termes les plus larges, par le décret de 1866. Mais la réciproque n'est plus vraie, et tandis que le décret de 1866 permettait à chacune des quatre catégories d'électeurs de prendre ses élus dans les autres catégories, celui de 1884, s'il autorise les électeurs musulmans à choisir des éligibles français, n'autorise pas les électeurs français à choisir des éligibles musulmans (1) : c'est encore là une

Mais le décret du 7 avril ne prévoit, par contre, aucun cas d'inéligibilité pour les électeurs musulmans remplissant les conditions ci-dessus. Si l'on avait établi des inéligibilités ou des incompatibilités, on se serait privé du concours précieux de notabilités indigènes, fonctionnaires ou agents de l'État. Voy. la jurisprudence qui consacre ce principe dans Godefroy, *op. cit.*, et dans le *Répertoire général du droit français*, v<sup>o</sup> *Algérie*, n<sup>os</sup> 714 et suiv.

1. Alors même que les règles de proportionnalité entre l'élément français et l'élément indigène se trouveraient respectées, cela exemple, parce que de leur côté les musulmans auraient élu

manifestation de l'esprit qui a présidé à la confection du décret du 7 avril : séparation de l'élément français et de l'élément indigène.

Après la distinction, bien nette, établie entre les deux représentations, il est un autre principe non moins important qui a guidé le législateur de 1884 : c'est celui de la *prédominance absolue de l'élément français dans les affaires municipales*.

Ce résultat fut obtenu par deux moyens :

D'une part, on supprime la représentation des étrangers et on octroie le bénéfice de cette suppression à la représentation française (1).

D'autre part, on diminue, au sein du conseil, l'importance de l'élément indigène.

On a admis, de tous temps, que les colons français

un Français ; il résulte, en effet, de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 7 avril 1884, que la partie européenne du Conseil municipal est composée absolument d'après les mêmes règles qu'en France, aussi bien au point de vue de l'éligibilité que de l'électorat. Sous l'empire de la législation antérieure, au contraire, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 23 juillet 1868, avait même admis comme valable l'élection d'un étranger par les électeurs français.

1. Cette suppression, qui fut inspirée par l'amendement Manguin et qui se déduit du silence même de l'article 164 de la loi du 5 avril, fut consacrée par le décret du 7 avril qui abroge expressément celui de 1866 (art. 8). La représentation des étrangers avait soulevé de nombreuses protestations non seulement de la part des Algériens, mais encore de personnalités entièrement indépendantes et impartiales (Voy. en particulier Lebon, *L'élection des maires et adjoints en Algérie*, p. 91) : tout le monde admit, en 1884, qu'on devait la faire disparaître et revenir, à ce point de vue, au système de l'ordonnance de 1847.

devaient avoir une majorité assurée au sein du conseil et le décret de 1866 déclarait que le nombre des conseillers, appartenant aux trois catégories non françaises, ne pouvait dépasser *le tiers* du nombre total des membres du conseil (art. 13). En 1884, on supprimait la représentation des étrangers et on faisait bénéficier de cette suppression l'élément français (1) ; le décret du 7 avril devait, par suite, évidemment décider que la proportion accordée aux conseillers non français, c'est-à-dire aux conseillers musulmans, serait diminuée : aussi dispose-t-il que leur nombre ne pourra jamais dépasser *le quart* de l'effectif total du conseil, ni dépasser le nombre de 6 (art. 1<sup>er</sup>).

Il ne faut, sans doute, pas prendre à la lettre ces deux proportions du tiers et du quart, pour se rendre compte du changement apporté à la situation des conseillers indigènes ; car celle du tiers, en 1866, comprenait non seulement la représentation des indigènes musulmans, mais encore celle des indigènes israélites et celle des étrangers. Or ces deux derniers n'existent plus, la première en tant que représentation spéciale puisque les indigènes israélites sont citoyens français depuis 1870, la seconde d'une façon absolue par omission de la loi de 1884 ; il est donc inexact de dire, comme on l'a fait, que le décret du 7 avril a réduit du tiers au quart des conseillers, l'effectif de la représentation musulmane (1). Mais

1. Voyez cette assertion erronée dans l'ouvrage de M. Leroy-Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, 1885 (3<sup>e</sup> édit.), p. 430.

M. Godefroy, qui en fait la remarque, omet lui-même de tenir

à côté de cette proportion du quart, on établit, en 1884, une limitation à 6 du nombre des conseillers musulmans. Cette limitation, qui n'aurait pas été un affaiblissement de la représentation indigène si l'on avait conservé pour l'effectif des conseils l'échelle de 1866, en devient un considérable, surtout dans les grandes villes, par suite de l'accroissement des conseillers, citoyens français (1).

Les conseillers, élus par les indigènes musulmans dans les conditions et dans la proportion que nous venons d'indiquer, *siègent au même titre* que les conseillers élus par les citoyens français (art. 4) : ils prennent part

compte, en 1866, de la représentation israélite (*Les communes de plein exercice en Algérie*, p. 87).

1. Comme le fait remarquer M. Godefroy (*op. cit.*, p. 88) : en 1866, les Conseils les plus nombreux avaient 24 conseillers, dont un tiers pour les étrangers et les musulmans, soit approximativement 2 étrangers et 5 musulmans ; et les moins nombreux 9, dont 3 pour les étrangers et les musulmans, soit en général 2 musulmans et 1 étranger. L'importance respective était donc : dans les Conseils les plus nombreux, 6 musulmans contre 16 français et 2 étrangers ; dans les moins nombreux, 2 musulmans contre 6 français et 1 étranger. Aujourd'hui, par suite d'une part de l'échelle établie par l'art. 10 de la loi du 5 avril 1884, par suite d'autre part du maximum de 6 imposé aux conseillers musulmans, les proportions précédentes se trouvent notablement modifiées et, dans les Conseils des plus grandes villes, on a 6 musulmans au maximum contre 21 à 36 Français ; dans les plus petites localités, 2 musulmans contre 10 Français.

*Nota.* — Les chiffres de 1866, que nous avons empruntés à M. Godefroy et que nous avons maintenus pour plus de clarté, doivent, cependant, se modifier de la représentation indigène israélite, d'ailleurs insignifiante, que M. Godefroy a omis de comprendre dans ses calculs.

avec eux à toutes les discussions et possèdent, comme eux, voix délibérative (1).

Ce principe, toutefois, comporte deux restrictions :

1<sup>o</sup> D'abord, ils ne prennent pas part à la désignation des délégués pour les élections sénatoriales (art. 4).

Sous ce rapport, le décret du 7 avril fait simplement l'application de l'art. 11 de la loi du 2 août 1875, sur l'élection des sénateurs, d'après lequel, en Algérie, le collège électoral se compose : «.... 3<sup>o</sup> de délégués élus par les *membres citoyens français* de chaque conseil municipal, parmi les électeurs citoyens français de la commune. »

Mais il résultait de ce texte même, pris à part, que si le conseiller musulman est français d'origine ou indigène naturalisé, il pourra prendre part à la désignation des délégués pour l'élection sénatoriale et y être lui-même délégué; le décret du 7 avril n'a fait encore que consacrer cette conséquence en l'énonçant expressément (art. 4); mais ce faisant, il viole peut-être, nous le verrons, ce principe du droit public qui veut que le conseiller à titre indigène, même français ou naturalisé, ne saurait avoir de droits que ceux qu'il tient de ses mandants eux-mêmes, c'est-à-dire des électeurs indigènes non citoyens français.

2<sup>o</sup> Les conseillers indigènes ne participent pas à la nomination du maire et des adjoints français.

C'est là une innovation du décret du 7 avril 1884.

1. C'est une différence avec les adjoints indigènes, dont les attributions sont strictement restreintes à l'administration des indigènes.

Lorsque la loi métropolitaine du 28 mars 1882, qui donnait aux conseils municipaux le droit d'élire leurs maires et adjoints sans restriction, vint en discussion au Parlement, les conseillers municipaux français d'Alger adressèrent aux sénateurs algériens une pétition, pour que ce droit d'élection fût réservé aux citoyens français (1). M. Jacques, sénateur d'Oran, soutint cette motion devant la commission sénatoriale ; mais elle ne fut pas acceptée et la loi fut déclarée applicable à l'Algérie, « sous réserve des dispositions du décret de 1866 concernant les adjoints indigènes », mais sans réserve au sujet de l'élection du maire et des adjoints français (2). Il en résulta que les conseillers indigènes furent admis, au même titre que les autres membres des conseils municipaux, à participer à l'exercice du droit nouveau qui était attribué aux représentants des communes.

Les conseillers français ne cessèrent de protester contre cet état de choses ; le décret du 7 avril 1884 donna satisfaction à leur demande. Mais de même que pour l'élection sénatoriale, il décida que les conseillers au titre indigène pourront prendre part à l'élection du maire et des adjoints, lorsqu'ils seront citoyens français ou natu-

1. Voyez le vœu de la municipalité d'Alger tendant à ce qu'on ajoute à l'article 3 cette disposition additionnelle : « En Algérie, les membres citoyens français seront seuls convoqués pour élire les maires et adjoints » (17 mars 1882).

Voyez la contre-protestation des conseillers indigènes et étrangers d'Alger (24 mars 1882), et Lebon André, *L'élection des maires et adjoints en Algérie*, juin 1882, qui soutient ces derniers.

2. Voyez le rapport de M. Lenoël au Sénat, 1882, *ann.* n° 105.

ralisés; cette disposition qui n'est peut-être pas très rationnelle, se justifie par le désir que semble avoir eu le législateur d'encourager les musulmans à porter leurs suffrages de préférence sur des citoyens français ou des indigènes naturalisés (1).

Le décret du 7 avril maintient les *adjoints* indigènes avec les mêmes attributions que celles qu'ils avaient reçues en 1866 (art. 5 et 6 du décret de 1884) (2); mais, par suite de l'élection des maires par le conseil municipal, les adjoints indigènes ont été placés dans la dépendance complète des colons français : ils ne sont donc plus des membres de la municipalité nommés par le même pouvoir que les membres français et chargés seulement de fonctions spéciales, « ils sont aujourd'hui de simples commis de la municipalité élue par les citoyens français » (3).

1. Sur le quorum nécessaire pour l'élection du maire et des adjoints, voy. Tilloy, *Le régime municipal en Algérie*, p. 12.

Remarquons seulement que la disposition de l'art. 4 présente en certains cas des conséquences qui sont inattendues. Ainsi quand il y a lieu de procéder à la nomination du maire et des adjoints, la loi veut que préalablement le conseil ait été complété par des élections partielles : en prévision du cas où les indigènes choisiraient un Français pour conseiller, il faut alors compléter également la représentation indigène. De nombreux arrêts du conseil de préfecture ont statué en ce sens.

2. La loi du 28 mars 1882, de même n'avait été rendue applicable à l'Algérie que « sous réserve des dispositions du décret du 27 décembre 1866, concernant les adjoints indigènes ».

3. Godefroy, *op. cit.*, p. 92.

L'étude des fonctions des adjoints indigènes sort un peu de l'objet de cette étude, où nous ne les avons mentionnées que comme un exemple de fonctions administratives confiées à des

Les critiques, faites au décret du 7 avril 1884, sont nombreuses et ont été portées par les conseillers français comme par les musulmans et leurs défenseurs (1).

On lui a tout d'abord reproché sa forme elle-même. Nous avons vu à quel mobile avait obéi le gouvernement, en réglementant la représentation municipale des indigènes par décret : celui-ci a l'avantage sur une loi de pouvoir être beaucoup plus aisément modifié et adapté aux nécessités de chaque époque ; mais par contre, provenant du pouvoir exécutif, ses dispositions acquièrent beaucoup moins d'autorité que si le Parlement les avait ratifiées et leur forme législative permet souvent de les incriminer, alors qu'en elles-mêmes, elles seraient parfaitement justifiables (2).

En outre, de la nécessité qu'il y eut, en 1884, de régle-

indigènes. Voy. sur leurs attributions : Charpentier, *op. cit.*, p. 130 et une note intéressante sur un conflit soulevé par leur nomination.

Sur l'institution des adjoints indigènes et sur son rôle à venir, voyez le discours du Gouverneur général à l'ouverture de la session du Conseil supérieur, année 1887, p. 33.

1. Certains auteurs sont allés jusqu'à qualifier d'absurde et d'inique le décret du 7 avril (V. Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 292).

Nous laisserons de côté les critiques de détail, telles que celles qui portent sur les conditions d'âge et de résidence. Voy. Rouard de Card, *Les indigènes musulmans dans les assemblées locales*, p. 388.

M. Charpentier, dans son *Précis de législation algérienne*, demande que la liste électorale indigène devienne permanente et soit soumise à une révision annuelle (v. p. 126).

2. Voy. Charpentier, *op. cit.*, p. 125.

Il importe, d'ailleurs, de remarquer que la légalité du décret

menter à bref délai la représentation municipale indigène afin de la mettre en harmonie avec l'esprit nouveau de la loi métropolitaine du 5 avril, il résulta que le décret, rendu *ad hoc*, fût pris avec précipitation et que ses dispositions, peu mûries, continrent des omissions regrettables. La plus importante de ces dernières concerne la faculté, pour les patentés indigènes, de se faire inscrire sur la liste électorale.

L'art. 10 du décret du 27 décembre 1866 accordait l'électorat à l'indigène qui exerçait « une profession, un commerce ou une industrie soumis à l'impôt des patentes » ; aucune disposition analogue ne se trouve dans le décret du 7 avril 1884 et par suite, les négociants indigènes patentés ne peuvent prendre part à l'élection des conseils municipaux. Cette omission présente une sérieuse gravité à cause du nombre considérable d'individus qu'elle atteint ; elle est d'ailleurs la source d'anomalies étranges puisque certains notables indigènes, commerçants importants, se trouvent exclus du droit de suffrage municipal, alors qu'ils sont admis au crédit à la Banque et qu'ils sont, pour leurs actes de commerce, justiciables des tribunaux consulaires. On peut d'autant moins s'expliquer cette omission que le décret du 7 avril admet à l'élection des indigènes, par la seule raison qu'ils sont décorés « d'une médaille d'honneur ou d'une médaille commémorative » ; des commerçants ou des industriels, payant patente, seraient, semble-t-il, tout

du 7 avril 1884 ne saurait être contestée. V. Cons.d'Etat, 30 nov. 1888 (*Revue algérienne et tunisienne*, 1889, 2, 402).

aussi intéressés et tout aussi compétents que ces derniers à bien choisir leurs conseillers municipaux (1).

Tout le monde est d'accord pour réclamer la réforme d'une pareille situation (2) et il est étrange que le Gouvernement, qui peut, par simple décret, régler cette matière, n'ait pas encore songé à réparer son oubli (3).

Les conseillers indigènes sont, nous l'avons vu, maintenus en minorité au sein du conseil : leurs défenseurs métropolitains ont demandé pour eux que la proportion qui leur est imposée fût élevée du quart au tiers du nombre total des membres ; le tiers, disent-ils, était la part accordée aux trois catégories non françaises de 1866 ; la suppression des conseillers israélites et étrangers aurait dû profiter aux indigènes et non aux Français, car dans

1. Aussi est-on réduit à imputer cette omission « à une simple erreur de copiste » (Charpentier, *op. cit.*, p. 127).

2. Voy. entre autres, un vœu du Conseil général d'Alger en date du 18 avril 1888, présenté par MM. Aly Chérif, Ben Siam, Si Henni, et adopté par le Conseil. Voy. également la déposition de M. Khoudja devant la *Commission sénatoriale d'études des questions algériennes*, de 1891, dans Pensa, *l'Algérie*, p. 308.

Voy. Godefroy, *Les communes de plein exercice en Algérie*, p. 89 ; Rouard de Card, *Les indigènes musulmans de l'Algérie*, etc., p. 390 ; *Etude de droit international*, p. 209.

3. Mais il importe de remarquer que cette réforme ne saurait être accomplie que par voie de décret ; par suite les inscriptions de patentés sur les listes électorales, qui avaient été maintenues par certaines municipalités, ne pouvaient être légalement valables et les individus, inscrits sur ces listes, qui réclamèrent la radiation des premiers en vertu de l'article 19 du décret organique du 2 février 1852, étaient parfaitement dans leur droit.

V. Godefroy, *op. cit.*, p. 89 et la jurisprudence citée.

le système actuel la proportion du quart, jointe au maximum de 6 dans chaque conseil, est trop faible pour qu'il leur soit possible d'exercer une action utile sur les délibérations de l'assemblée (1).

Nous pensons que cette demande n'est pas exagérée, et que l'on pourrait, sans péril pour la prédominance de l'élément français, ne pas tenir compte d'un chiffre maximum absolu et accorder aux indigènes une représentation allant jusqu'*au tiers* du conseil municipal (2).

Mais une réforme, plus sincèrement et plus ardemment réclamée par les conseillers indigènes, est celle qui concerne leur *participation à l'élection du maire et des adjoints français* ; le décret du 7 avril, en les excluant de cette élection, a accentué encore l'infériorité de leur situation au sein du conseil et ils ont demandé souvent à ce qu'on leur restituât un droit qu'ils considèrent, avec raison étant donné l'état de la législation générale, comme un des plus importants de la vie municipale (3).

On cherche en vain, en effet, quelles seraient les

1. Voy. *Bulletin de la Société française pour la protection des indigènes des colonies*, juin 1884, p. 27.

Isaac, proposition de loi présentée au Sénat, 1893, *docum. parlement.* p. 278.

Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 292.

Rouard de Card, *Les indigènes musulmans de l'Algérie*, etc., p. 391.

2. La proposition actuelle, qui, dans les grandes villes comme Alger, est de 6 conseillers indigènes contre 34 conseillers français, ne serait portée, en somme, qu'à 11 contre 34.

Dès le 18 mai 1884 les musulmans du conseil d'Alger déposèrent une protestation, énergique quoique respectueuse, à ce sujet. Voyez cette protestation ainsi que l'allocution que pro-

raisons qui pourraient motiver le maintien de cette restriction. Certains auteurs ont voulu l'expliquer en disant que le maire est « à la fois le représentant des

nonça, en la déposant, M. Abderrhaman Bonatero dans le *Petit Algérien* du 22 mai 1884.

Voyez le *Bulletin de la Société française pour la protection des indigènes des colonies*, juin 1884, p. 29 : « On leur enlève cette unique garantie contre les excès des municipalités ! »

Lors de l'enquête sénatoriale de 1891 en Algérie, il y eut, à ce sujet, de nombreuses protestations : Voyez celles de M. Sébaoui (dans Pensa, *L'Algérie*, p. 218), du Maire de Constantine (*loc. cit.* p. 269), de M. Brahim ben Merdassi (*loc. cit.* p. 298), de M. Ben Aissa (*loc. cit.* p. 271), de M. Si Hassen ben Khelil, conseiller municipal de Bougie (*loc. cit.* p. 386) : « Nous refuser ce droit c'est nous froisser, et c'est inconséquent puisque, dans un vote de confiance, la voix d'un conseiller indigène peut entraîner la chute d'une municipalité » ; de M. Aly Chérif, assesseur musulman d'Alger (*loc. cit.* p. 458).

Voyez la proposition de loi déposée au Sénat par M. Isaac, en 1893 (*Doc. parlem.*, p. 278).

M. Isaac prétend même que le décret du 7 avril est, à ce point de vue, entaché d'illégalité, car, dit-il, la réserve de l'article 164 de la loi du 5 avril visait des prescriptions particulières qui s'écartaient sur certains points, comme en matière de capacité électorale ou même d'organisation communale, de la législation générale ; mais cette réserve n'avait pas pour objet de supprimer une faculté de droit commun, déjà inscrite dans des lois antérieures et que la législation nouvelle n'abolissait pas expressément.

Mais la thèse de M. Isaac est erronée, car à la disposition, d'ailleurs très large, de l'article 164, il faut ajouter les termes généraux, employés à dessein par les divers orateurs du Sénat, (Voyez discours Forcioli et Jacques, 15 février 1884) et de la Chambre, qui donnaient au Gouvernement les pouvoirs les plus étendus. Un arrêt du Conseil d'État a décidé, en ce sens, que le décret du 7 avril 1884 avait été rendu par le Président de la

intérêts de la commune et l'agent du pouvoir central (1) » : mais si cette considération peut justifier la nomination du maire par le Chef de l'Etat, on ne voit pas comment on peut l'invoquer pour refuser à certains membres du conseil le droit de nommer le maire, du moment que dans cette nomination le principe électif est admis. Il est légitime, sans aucun doute, que le maire, à qui est dévolue une portion de la puissance publique et à qui incombe la mission d'accomplir des actes solennels en exécution de la loi française, soit un citoyen soumis à toute cette loi (2) ; mais on ne comprend pas bien pourquoi, étant donné que le maire est élu par le conseil

République dans la limite de ses pouvoirs (30 novembre 1888, *Courbet*).

Voyez enfin un vœu présenté par M. Aly Chérif au Conseil supérieur, tendant à rendre le droit de prendre part à l'élection du Maire aux conseillers indigènes sachant et écrivant le français et l'arabe ; vœu adopté dans ces termes restrictifs par le Conseil supérieur (30 janvier 1897).

1. Charpentier, *Précis de législation algérienne*, p. 129. M. Charpentier fut longtemps, lui-même, adjoint au maire d'Alger.

2. Que le maire ne saurait être rationnellement qu'un citoyen français, ceci est un point hors de discussion, admis même par les plus ardents défenseurs des indigènes (voyez, en ce sens, l'exposé des motifs de la proposition de loi de M. Isaac, *op. cit.*). Il faut remarquer, cependant, que strictement la loi du 5 avril ne s'opposerait pas à ce que ce fût un conseiller indigène, car elle porte seulement : « Il y a dans chaque commune un maire et plusieurs adjoints élus *parmi les membres du Conseil municipal* » (art. 73) ; « le conseil municipal élit le maire et les adjoints *parmi ses membres*. .... » (art. 76). Or les conseillers à titre indigène sont bien compris parmi les membres du conseil et ont, en principe, les mêmes droits que leurs collègues.

municipal, un conseiller musulman, qui a voix délibérative comme ses collègues français, qui peut contribuer par ses votes à faciliter ou à entraver l'administration du maire, à qui celui-ci doit des comptes de la même manière qu'aux autres membres de l'assemblée municipale, n'aurait aucune action à exercer sur le choix du président de cette assemblée. N'est-il pas, d'ailleurs, d'une anomalie criante de refuser à des conseillers municipaux *élus* une attribution qui est exercée, dans les conseils généraux, par des assesseurs musulmans *nommés* ? (1)

La restitution de ce droit procurerait — leurs protestations en font foi — une réelle satisfaction aux indigènes musulmans, elle contribuerait ainsi à fortifier les bons rapports qui existent entre eux et les membres français des conseils municipaux et nous pensons qu'il ne serait que juste de la leur accorder (2).

1. M. Charpentier ne répond à cette considération que par le même argument que ci-dessus et que nous ne saurions admettre, à savoir que les bureaux des Conseils généraux n'ayant aucune part du pouvoir exécutif, la situation n'est pas la même.

Il ajoute, peut-être avec plus de raison, qu'en Algérie, il faut que l'autorité publique paraisse forte aux yeux des indigènes et qu'il importe, par conséquent, que l'autorité municipale ne dépend pas, dans une mesure quelconque « de la fantaisie ou du caprice des indigènes » (*op. cit.* p. 129). Ce dernier argument serait plus fondé que le premier, mais on ne voit pas, cependant, comment l'autorité du maire paraîtrait moins respectable aux yeux des indigènes si ce maire était élu par leurs conseillers, que lorsque ces mêmes conseillers ont le droit de lui demander des comptes, de l'interpeller et de contribuer par leurs votes à provoquer sa démission.

2. Dans le même sens voyez : Rouard de Card, *Les indigènes*

Par contre, nous ne saurions qu'approuver la restriction apportée aux droits des conseillers indigènes, quant à l'élection sénatoriale : la loi organique du 2 août 1875 est formelle sur ce point et n'admet, comme délégués au collège électoral institué à cet effet, que des électeurs, citoyens français de la commune élus par les *membres citoyens français* de chaque conseil municipal ; le décret du 7 avril 1884 ne pouvait aller contre cette disposition (1).

Bien plus, nous estimons que le décret du 7 avril est même allé trop loin, en restituant au conseiller à titre indigène ce droit d'élection à la délégation sénatoriale dans le cas où il est français ou naturalisé français, car c'est mesurer ses pouvoirs d'après sa qualité personnelle ; or, mandataire d'électeurs indigènes, il ne devrait, au contraire, posséder que les pouvoirs qu'il détient de ses

*musulmans de l'Algérie dans les assemblées locales*, p. 392 ; Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, 2<sup>e</sup> édit. p. 292.

1. Tout autre est la question de savoir s'il ne serait pas utile de faire participer indirectement les indigènes à la représentation nationale, en permettant à leurs représentants municipaux de prendre part, comme leurs collègues français, à la désignation des délégués sénatoriaux. Nous ne sommes pas, en principe, opposé à cette mesure, proposée par plusieurs auteurs, qui aurait pour avantage de donner satisfaction aux demandes de représentation parlementaire faites pour les indigènes, sans leur appliquer le suffrage universel direct pour lequel ils ne sont pas mûrs ; mais il faut remarquer que cette réforme ne saurait être accomplie que par une loi, car elle nécessite la modification de celle du 2 août 1875 dans son article 11 ; le décret du 7 avril, qui a respecté les dispositions de cette dernière, ne peut donc pas être critiqué à ce point de vue. Les indigènes, d'ailleurs, semblent attacher peu de prix à cette nouvelle prérogative (en ce sens voyez : Charpentier, *op. cit.*, p. 129 et la note).

mandants et ceux-ci n'ont pas encore le droit de prendre part, même indirectement, à l'élection des sénateurs.

## II. — *Communes mixtes et indigènes*

Nous avons vu comment furent suspendues l'exécution du programme du vice-amiral de Gueydon et l'application de son système administratif à la région tellienne entière : sans que ce système fût essentiellement défectueux, il présentait cependant certains inconvénients. D'une part, les communes mixtes avaient de trop faibles ressources pour pouvoir atteindre rapidement le but qui leur est assigné : leur constitution en communes de plein exercice ; « ce n'était pas, en effet, avec un centre de colonisation de date encore récente et la bande de terrains indigènes qui y était annexée, qu'une commune mixte pouvait réunir les fonds nécessaires à l'installation complète des services municipaux » (1). D'autre part, contrairement à sa destination, la commune indigène de la circonscription cantonale n'était pas organisée en vue de favoriser l'introduction de l'élément européen dans le douar ; sa commission municipale, uniquement composée d'indigènes (arr. 24 nov. 1871, art. 4), n'avait qu'un intérêt à sauvegarder, celui des douars et tribus de la circonscription cantonale, sans s'occuper de contribuer aux progrès de la colonisation.

Aussi, conformément aux pouvoirs que lui conférait le

1. De Peyre, *Organisation des communes mixtes*, p. 9.

décret du 11 septembre 1873, le général Chanzy fusionna les communes mixtes et les communes indigènes du territoire civil (1). Les douars, qui faisaient partie des communes indigènes déjà créées dans cette région, furent successivement rattachés, par arrêtés du Gouverneur général, aux communes mixtes de leurs circonscriptions cantonales, et vinrent accroître les ressources de ces communes en augmentant leur territoire et leur population (2). Mais les règles tracées par l'arrêté du 24 novembre 1871 ne pouvaient plus convenir à la commune mixte ainsi transformée et agrandie ; il arrivait parfois que le nombre des sections ayant droit d'être représentées dans la commission municipale dépassait le nombre légal des membres de cette commission. Aussi l'arrêté du 22 juillet 1874 édicta que désormais la composition des commissions municipales des communes mixtes en territoire civil serait réglée par l'arrêté de création, en tenant

1. Par ailleurs, un certain nombre de douars de la région tellienne, non encore constitués en communes indigènes, furent expressément maintenus en territoire militaire.

2. Dans le courant de l'année 1874, 161 douars, tribus ou fractions de tribus furent l'objet de cette mesure (V. l'*Exposé de la situation générale en Algérie* au Conseil supérieur, session de janvier 1875, p. 13 et session de novembre 1875, p. 10). Voyez ces arrêtés de création dans Hugues, I, pp. 144 et suiv.

Cette transformation eut pour double résultat de faire disparaître les communes indigènes et d'amener la suppression des circonscriptions cantonales elles-mêmes auxquelles se trouvèrent substituées les communes mixtes agrandies. Le décret du 24 déc. 1875 supprima effectivement la dénomination de *circonscription cantonale* pour y substituer celle de *commune mixte* (Hugues, I, p. 142).

compte des besoins locaux et notamment du nombre des sections à établir (art. 1<sup>er</sup>) (1).

C'est ainsi, qu'à défaut d'arrêté organique, l'arrêté de création pourvoit, pour chaque commune mixte, à la composition de sa commission municipale.

On divise la commune en autant de *sections* qu'il y a de tribus et de douars et on laisse, à chacune de ces sections, son organisation municipale particulière, *djemmâa*. Cette *djemmâa* se compose de 6 à 16 membres nommés par le Préfet et, présidée par l'*adjoint indigène*, elle délibère sur des affaires déterminées d'intérêt local, principalement sur les questions de propriété, et sur toutes questions intéressant l'administration des indigènes que l'autorité supérieure juge utile de lui soumettre (2).

Au chef-lieu de la commune mixte, ordinairement centre de population européenne, on institue une *commission municipale* qui comprend en général (3) :

L'administrateur, président ;

1. Hugues, I, p. 142.

Ce principe a été implicitement confirmé par le décret du 7 avril 1884, art. 7, conçu en termes généraux et applicables aussi bien aux communes mixtes du territoire militaire qu'à celles du territoire civil. V. *infra*.

2. Voyez les arrêtés du Gouverneur général du 11 septembre 1895 (Estoublon. p. 1044) et 28 mars 1897, ainsi que la circulaire du Gouverneur du 4 juin 1897.

L'*Adjoint indigène* a remplacé ce qu'on appelait sous le régime militaire le *Caïd*.

3. Comp. arr. 20 mai 1868 art. 6 et arr. 24 nov. 1871 art. 3.

Mais pour les attributions conférées à ces commissions, on applique toujours l'art. 11 de l'arrêté du 20 mai 1868, qui leur donne la même étendue qu'à celles des conseils municipaux de

un nombre d'adjoints français égal à celui des sections françaises (un adjoint par chaque centre de colonisation) ;

un nombre d'adjoints indigènes égal à celui des sections indigènes (un adjoint pour chaque douar ou tribu) ;

autant de membres français qu'il y a de fois, dans chaque centre pris isolément, 100 habitants ou une fraction de 100 habitants d'origine européenne.

Mais, comme quelques communes mixtes peuvent ne compter encore qu'une population française insignifiante ou même nulle, « afin de respecter le principe d'une représentation de l'élément colonisateur » (1), il est institué deux membres français choisis, à défaut de français résidants, soit dans le personnel des services de l'Etat autres que celui chargé de l'administration de la commune mixte, soit parmi les habitants des communes voisines (circulaire du Gouverneur général des 27 août et 15 septembre 1880).

Les adjoints et les membres français qui, primitivement, étaient nommés par le préfet (2), sont aujourd'hui comme les conseillers municipaux des communes de plein exercice, élus par les citoyens français inscrits sur la liste électorale (décret du 7 avril 1884, art. 7) et pour 4 ans (3).

plein exercice qui furent fixées par l'ordonnance du 28 septembre 1847.

1. De Peyre, *op. cit.* p. 18.

2. Art. 7 de l'arrêté du 20 mai 1868, modifié par l'article 3 de l'arrêté du 24 novembre 1871.

3. Décret du 12 avril 1887, art. 1<sup>er</sup> (Estoublon, p. 727).

Les adjoints indigènes siègent à la commission de droit et à raison de leurs fonctions, mais ils sont nommés, en qualités d'adjoints, par le préfet qui peut les suspendre et les révoquer (1).

Certains auteurs ont critiqué l'institution de cette commune mixte (2).

On lui a reproché, d'abord, d'avoir « quelque chose d'artificiel » étant donné son étendue immense, et par suite, de ne pouvoir établir aucune communauté d'intérêts pour des populations disséminées sur de pareils espaces (3). On a proposé de la remplacer par une *cir-*

1. Voyez les circulaires du 16 mai 1874, 15 septembre 1880, 8 décembre 1882, donnant délégation aux préfets pour cette nomination.

Nous n'entrons pas dans de plus amples détails sur l'organisation des communes mixtes, nous bornant à indiquer quelle est la composition de leurs commissions municipales. Sur l'administration de ces communes en général, voyez l'ouvrage très complet de M. de Peyre, *Administration des communes mixtes*

2. Voyez Charpentier, *Précis de législation algérienne*, p. 116; Robe, *Journal de la jurisprudence de la Cour d'Alger*, 1896, p. 288.

Voyez un vœu du conseil général d'Alger, 8 mai 1897 (*compte rendu*, p. 524 et suiv.)

3. Dans un intéressant tableau, M. de Peyre donne les chiffres suivants de la consistance moyenne d'une commune mixte :

Superficie : 113.641 hectares.

Population : 20.642 habitants. Se décomposant en :

Français et Israélites naturalisés.... 116

Indigènes musulmans..... 20.384

Etrangers ..... 92

Soit 18 habitants 16 par kilomètre carré.

Mallarmé

40

*conscription cantonale*, instituée pour la police des indigènes, mais dans laquelle on laisserait leur autonomie d'une part à la commune européenne, d'autre part à la commune indigène (c'est-à-dire aux douars et aux tribus dont les intérêts communaux seraient gérés par les djemmâas elles-mêmes, sous le contrôle de l'administration cantonale); ce système se rapprocherait de celui qui avait été tenté par le vice amiral de Gueydon (1).

A un autre point de vue, on a prétendu que, dans l'organisation actuelle, les indigènes étaient spoliés par les colons : les territoires des douars et des tribus sont la source de la richesse des communes mixtes et, cependant, les indigènes ne sont représentés à la commission municipale que par des adjoints nommés par l'autorité centrale et dépendant d'elle. Aussi a-t-on proposé, peut-être prématurément, de substituer à ceux-ci des délégués élus par les notables des djemmâas (2).

Quoi qu'il en soit de ces critiques, qui peuvent être

1. Voyez vœu déposé par M. Vinet au conseil général de Constantine, 26 décembre 1871 (*c. r.*, p. 612).

2. Ce projet a été développé plusieurs fois par M. Bourlier, ancien député d'Alger ; voyez en particulier Conseil général d'Alger, séance du 27 octobre 1881.

Voy. également la déposition, devant la commission sénatoriale de 1891, de M. Ahmed ben Hassen (Pensa, *L'Algérie*, p. 159) et la proposition de loi de M. Isaac au Sénat (1893, *doc. parlem.* p. 279, col. 3).

Il faut signaler aussi, quoique sortant de la représentation des indigènes, le vœu souvent formulé de conférer aux communes mixtes le droit d'élire des délégués sénatoriaux. Conseil général de Constantine, 8 octobre 1887 et 2 mai 1889. Vœu présenté par M. Broussais au Conseil supérieur, 17 mai 1896, p. 549.

fondées, il est certain que la commune mixte, constituée avec un vaste territoire, dotée de revenus considérables est « un précieux instrument de progrès. » Elle prépare les territoires plus récemment conquis à notre domination, au développement nécessaire pour jouir eux-mêmes d'une organisation municipale entière, et grâce à nos institutions, l'œuvre de l'extension du régime civil, un instant arrêtée, a pu être efficacement reprise et achevée (1), si bien que de 4.865 008 hectares que comprenait le territoire civil en 1878, il en compte aujourd'hui plus de 13.000.000.

Tandis que le territoire civil s'agrandissait et que son organisation administrative se transformait ainsi, le régime communal faisait également certains progrès dans le territoire militaire.

Quelques-unes des communes mixtes de la première création avaient subsisté en territoire militaire, après le décret du 25 décembre 1870 (2).

1. Elles devaient conserver l'organisation qu'elles avaient reçue en 1868, sous les modifications édictées par l'article 3 de l'arrêté du 24 novembre 1871, supprimant l'élément fonctionnaire dans la commission municipale; mais, bien que l'arrêté du 22 juillet 1874 n'ait disposé que pour les communes mixtes du territoire civil, l'administration ne s'est pas toujours rigoureusement renfermée dans les règles tracées par l'arrêté du 24 novembre 1871, quant à la formation du corps municipal; aujourd'hui cependant, grâce au décret du 7 avril 1884 (art. 7), elle jouit, à cet égard, de la même latitude qu'en territoire civil.

2. Pendant la période de 1881 à 1888, le territoire s'est accru en surface, de 615.000 hectares, et en population, de 527.000

Le corps municipal de ces communes est, en général, composé du commandant supérieur du cercle ou de l'annexe, président et remplissant les fonctions de maire, assisté du commandant de place, comme premier adjoint, et d'une *commission municipale*, formée des adjoints du chef-lieu et des sections de la commune et de 5 membres choisis parmi les habitants de la circonscription municipale.

Le système électif, inauguré par le décret du 7 avril 1884 (art. 7) pour la nomination des adjoints et membres français des commissions municipales, est applicable aux communes mixtes du territoire militaire, comme à celles du territoire civil. Il en est de même du décret du 12 avril 1887, qui édicte le renouvellement des commissions municipales tous les 4 ans.

Quant aux communes subdivisionnaires, réduites, depuis 1874 (1) au périmètre du cercle et appelées désormais *communes indigènes*, elles sont restées régies par l'arrêté du 20 mai 1868 et sont administrées par une commission comprenant, sous la présidence du chef militaire du cercle ou de l'annexe, faisant fonctions de maire, les autorités militaires du cercle et des notables indigènes, nommés par l'administration en nombre fixé par chaque arrêté de création.

habitants (*Exposé de la situation générale de l'Algérie* au Conseil supérieur, session de novembre 1889, p. 25).

Voyez les arrêtés d'extension du territoire civil pris par le Gouverneur général les 25 août, 1<sup>er</sup>, 21 décembre 1880 et 7 mars 1881.

1. Arrêté du 13 novembre 1874, Hugues I, p. 162.

Enfin, dans ces communes mixtes et indigènes du territoire militaire, les douars ont conservé leur individualité avec leur organisation municipale, sous la forme d'une *djemâa*, comprenant de 6 à 16 membres, désignés par le général commandant la division sur la présentation du commandant supérieur du cercle (1).

Ces territoires militaires constituent comme une sorte de réserve immense, à l'aide de laquelle l'administration civile étend progressivement son action sur les populations indigènes.

1. Voyez arrêtés du gouverneur général du 11 septembre 1895 et du 25 août 1896.

## CHAPITRE II

### CONSEILS GÉNÉRAUX

Après la loi du 22 novembre 1872, il était nécessaire, nous l'avons vu, de réglementer dans son ensemble l'organisation des conseils généraux algériens et de les soustraire au *statu quo* anormal et ambigu où ils étaient placés depuis 1870 (1). La loi promise dans ce but par le ministre de l'intérieur, lors de la discussion de la loi métropolitaine du 10 août 1871, n'a jamais vu le jour et c'est le décret du 23 septembre 1875 qui est venu organiser définitivement les conseils généraux algériens (2). Mais ce décret équivaut à la promulgation en Algérie de la loi du 10 août 1871 (3), car il est calqué sur celle-ci et

1. Voyez *suprà*, pp. 106 et suiv.

Sur la nécessité de cette réforme voyez le rapport de M. Buffet, ministre de l'intérieur, au Président de la République, Hugues I, p. 170.

2. Estoublon, p. 469. Hugues I, p. 170.

3. Ainsi que de la loi du 31 juillet 1875 relative à la vérification des pouvoirs des membres du Conseil général.

Il résulte néanmoins de la publication d'un décret spécial que les modifications ou additions apportées à la loi du 10 août 1871

ne s'en écarte que sur quelques points, où des modifications étaient réclamées par la situation particulière de l'Algérie (1).

ne s'appliquent pas de plein droit en Algérie. C'est ainsi, par exemple, qu'une loi du 19 décembre 1876, modificative de l'art. 10 de la loi organique du 10 août 1871, ayant décidé que les fonctions de membre de la commission départementale sont incompatibles avec celles de maire du chef-lieu du département et avec le mandat de député ou de sénateur, cette incompatibilité n'a pu être rendue applicable à l'Algérie que lorsqu'un décret est venu, le 6 mars 1877, le déclarer expressément.

1. Outre la modification qui nous occupe dans cette étude, il faut signaler : la *participation du général commandant la division* aux travaux du Conseil général pour les affaires concernant le territoire de commandement (art. 3, 27 et 57) ; cette participation s'explique naturellement par les attributions préfectorales que le général de division exerce en territoire militaire.

Une autre modification remarquable est relative à la nomination des conseillers français, qui sont élus par *circonscriptions électorales* et non par cantons, cette dernière subdivision administrative n'existant pas en Algérie. Il a fallu, par suite, recourir à une réglementation spéciale pour la fixation du nombre des conseillers français à élire dans chaque département, et la répartition du territoire en circonscriptions affectées à l'élection de chacun de ces conseillers. Voyez les décrets des 23 septembre 1875, 29 juillet 1880, 18 août 1883 et septembre 1890 et les arrêtés du gouverneur des 20 août 1877, 5 août 1880 et 28 août 1886.

Les conditions d'éligibilité pour les conseillers généraux sont les mêmes en Algérie qu'en France (Voy. décret du 3 août 1880, Estoublon, p. 532). Cependant il y a des fonctionnaires, qui sont spéciaux à l'Algérie et qui ne pouvaient être visés par la loi de 1871, dont les fonctions paraissent, par leur essence, incompatibles avec le mandat de conseiller général. Tels sont : 1<sup>o</sup> Les membres du Conseil de Gouvernement ; 2<sup>o</sup> les juges suppléants rétribués ; 3<sup>o</sup> les officiers en activité de service ; les employés de

La principale de ces modifications est la présence, au sein des conseils généraux, *d'assesseurs musulmans*.

Les indigènes ont pu être représentés dans les assemblées départementales du jour même où celles-ci ont fonctionné ; l'arrêté du 9 décembre 1848, qui instituait des conseils généraux électifs, en réservait, il est vrai, l'accès aux seuls citoyens français, mais nous savons que cet arrêté est resté à l'état de fiction réglementaire, et le décret du 27 octobre 1858, qui vint organiser véritablement ces conseils, décida que leurs membres pourraient être choisis « parmi les notables européens et indigènes résidant dans la province ou y étant propriétaires » (art. 17). On admettait donc implicitement que le soin de traiter les affaires départementales ne devait pas être confié aux seuls colons. Cette idée subsista depuis et fut toujours appliquée : lorsque les conseils généraux devinrent électifs en 1870, on y admit des conseillers musulmans, élus en territoire civil, nommés en territoire militaire, de la même façon que

l'administration rétribués sur les fonds de l'Etat (Voy. décret du 23 mars 1883, Estoublon, p. 609). Au sujet des interprètes judiciaires voyez les arrêts du Conseil d'Etat des 28 mars 1879 (*Bulletin judiciaire de l'Algérie*, 1879, 145) et 12 mars 1880 (*loc. cit.*, 1880, 31).

Enfin il faut remarquer que les sessions ordinaires des Conseils généraux, en Algérie, sont fixées au premier lundi d'octobre et au deuxième lundi de Pâques (décret du 30 septembre 1876, Estoublon, p. 484).

Telles sont les principales particularités qui distinguent la composition des Conseils généraux algériens et que nous avons tenu à signaler afin de laisser son exactitude au tableau d'ensemble qui fait l'objet de notre première partie.

les conseillers français. Le Gouvernement de la défense nationale crut devoir, au nom des principes du droit public, modifier cet état de choses quant au mode de recrutement de ses membres ; mais il n'en maintint pas moins, au sein du conseil général, des *assesseurs musulmans*, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Le décret du 23 septembre 1875 n'a fait que confirmer ce principe : il y a dans chaque département de l'Algérie un conseil général composé de membres français et d'assesseurs musulmans (art. 1<sup>er</sup>). Ces assesseurs sont choisis parmi les notables indigènes domiciliés dans le département et y possédant des propriétés, et nommés par le Gouverneur général (1) (art. 5). Au nombre de 6 par conseil (2), ils sont nommés pour 6 ans, renouvela-

1. Aux termes du décret du 28 décembre 1870, ces assesseurs étaient nommés *par le ministre de l'intérieur*, « sur les propositions combinées entre le préfet du département et le général de brigade, chargé de l'administration des territoires dits militaires » (art. 5). C'était l'époque où, dans une assimilation à outrance, on avait cru pouvoir supprimer le Gouverneur général (décis. des 24 octobre et 16 novembre 1870) ; celui-ci étant rétabli peu après (A. P. E. 29 mars 1871), ce fut à lui que revint naturellement un droit de nomination dont le ministre de l'intérieur ne faisait usage que pour ratifier les présentations qui lui étaient faites par les autorités algériennes.

Le Conseil général a-t-il le droit de valider la nomination des assesseurs musulmans ? La question fut posée au préfet d'Oran par M. des Agneux (4 décembre 1871, p. 48) ; le préfet répondit par la négative, et de fait les Conseils se contentent de donner acte au Gouvernement des nominations qui leur sont transmises, sans les discuter.

2. Le nombre des représentants indigènes dans les Conseils généraux n'avait pas été fixé primitivement par le décret de

bles par moitié aux mêmes époques que les conseillers élus (art. 21 § 2) (1).

Des représentants indigènes étant admis dans les conseils généraux, il fallait déterminer l'étendue et le caractère de leurs attributions ; sur ce point de nombreuses difficultés se sont élevées, car si les Algériens admettaient volontiers, dans leurs assemblées départementales, des membres musulmans à côté des conseillers français, ils consentaient moins facilement à leur donner les mêmes droits.

Les assesseurs musulmans *siègent au même titre* que les conseillers généraux élus par les citoyens français (décret du 23 septembre 1875, art. 5 § 2).

Tel est le principe.

Il en résulte plusieurs conséquences.

a) Les assesseurs musulmans ont, dans toutes les affaires, *voix délibérative*.

1858 : les conseillers généraux pouvaient être pris indistinctement aussi bien parmi les indigènes que parmi les Européens ; aucune proportion n'était indiquée (art. 17). Lorsque le principe électif fut établi, un tableau annexé au décret déterminait la part attribuée dans le Conseil général à chaque catégorie de conseillers (D. 11 juin 1870, art. 1<sup>er</sup>). Le décret du 28 décembre 1870, instituant des assesseurs musulmans nommés, décida que leur nombre serait fixé à six pour chaque département (art. 5) et cette disposition n'a pas été modifiée par les décrets postérieurs (le décret du 23 septembre 1875 ne détermine pas le nombre des assesseurs musulmans, voyez ses articles 1 et 5).

1. En cas de renouvellement intégral, les assesseurs musulmans sont divisés en deux séries et il est procédé ensuite par le Conseil de Gouvernement au tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement des séries (*Avis du Conseil de Gouvernement*, 20 août 1880).

C'est la conséquence la plus importante, puisqu'elle permet aux assesseurs de voter dans chaque délibération, de peser, par conséquent, sur chacune des décisions prises par le conseil ; ce fut celle aussi qui fut le plus discutée.

Cependant, sous le régime du décret du 27 octobre 1858 et sous celui du décret du 11 juin 1870, la voix délibérative fut reconnue, sans difficulté, aux conseillers musulmans, et ils prirent part aux votes des conseils au même titre que les membres français, sans que ceux-ci y missent aucune opposition. Ce droit ne pouvait du reste leur être, à cette époque, sérieusement contesté, car ils étaient nommés, puis élus, par le même procédé que les conseillers français et devaient, dès lors, avoir les mêmes prérogatives que ces derniers.

Lorsque fut promulgué le décret du 28 décembre 1870, au contraire, des doutes s'élevèrent sur ce point et les conseillers français prétendirent que les membres indigènes, simples *assesseurs*, ne devaient avoir que voix consultative ; il n'y avait plus, disaient-ils, entre les membres du conseil, communauté d'origine ; ceux qui étaient nommés par le pouvoir central ne devaient donc pas être maintenus sur le même pied que ceux qui tenaient leur mandat du suffrage universel. Nous avons vu quels furent les arguments que développèrent les conseils algériens, en particulier celui d'Alger, pour soutenir cette thèse, nous avons vu également quelles difficultés souleva leur prétention<sup>(1)</sup> ; le Gouvernement

1. Nous avons rappelé ces difficultés dans la première partie

leur donna tort et sa décision, longuement motivée, fut confirmée par l'article 4 de la loi du 22 novembre 1872. Le décret du 23 septembre 1875 crut devoir affirmer à nouveau que les assesseurs musulmans « siègent au même titre que les membres élus » (art. 5 § 2), ce qui comporte évidemment l'attribution de la voix délibérative : les assesseurs musulmans votent en même temps que les conseillers français et avec les mêmes prérogatives, ils votent à chaque scrutin, même pour les questions qui n'intéressent pas exclusivement les indigènes musulmans.

b) Les assesseurs musulmans participent à la *nomination des membres du bureau* : président, vice-présidents et secrétaires.

Cette conséquence résulte de la combinaison des articles 5 § 2 et 25 du décret du 23 septembre 1875, car si le second de ces articles porte qu'« à l'ouverture de la session d'octobre, le conseil général, réuni sous la présidence du *doyen d'âge des conseillers généraux élus, le plus jeune membre élu faisant fonctions de secrétaire*, nomme, au scrutin secret et à la majorité absolue, son président, un ou plusieurs vice-présidents et ses secrétaires », l'article 5 § 2 décide que les assesseurs musulmans siègent au même titre que les membres élus ; les premiers par conséquent, ont le droit, comme les seconds, de prendre part au vote concernant la formation du bureau, ce droit de vote étant compris dans les attributions

de cette étude, après le décret du 11 juin 1870 et lors de la discussion de la loi de 1872. Voy. *suprà*, pp. 74 et suiv.

tions normales des membres du conseil (1). Si on fait une distinction pour la désignation du doyen, président d'âge, et du plus jeune membre, secrétaire, c'est uniquement afin qu'il soit certain que ces deux membres, connaissant la langue française, sauront diriger les débats et procéder au dépouillement du scrutin. Mais l'article 25 ne vise nullement le droit pour tout membre du conseil de prendre part à ces débats et à ce scrutin, pas plus qu'il ne met obstacle à ce qu'un membre non élu fasse partie du bureau nommé, même en qualité de président (2).

c) Les assesseurs musulmans sont *admis dans les commissions*.

Ce droit pour les assesseurs se comprend mieux que tout autre, puisque leur présence au sein du conseil a surtout pour but d'éclairer celui-ci sur les besoins des indigènes et que leur concours dans des commissions restreintes peut être beaucoup plus utile qu'aux discussions d'ensemble. Il leur fut cependant refusé après 1871 notamment par le Conseil d'Alger (3). Aussi le décret

1. L'article 25 dit bien d'ailleurs : «..... le Conseil général..... nomme, etc.....»; il comprend donc l'ensemble des membres du Conseil (comp. art. 1<sup>er</sup>).

2. En fait, cette dernière hypothèse ne peut se présenter, car les conseillers français ne consentiront jamais à être présidés par un indigène et leur majorité énorme, au sein du Conseil, les laisse maîtres du choix à faire.

3. Voyez la protestation des assesseurs d'Alger contre leur exclusion des commissions, 13 janvier 1873, p. 74.

Les conseils d'Oran et de Constantine répartirent, eux-mêmes, leurs assesseurs dans les différentes commissions. Voyez conseil général d'Oran, 1871, pp. 79, 80 et 102.

de 1875 porte, sur ce point, une disposition spéciale très nette. Son article 26 décide que le conseil général fait son règlement intérieur, mais que, toutefois, lorsqu'il nomme des commissions pour l'examen des affaires qui lui sont soumises, un assesseur musulman, au moins, doit faire partie de chaque commission, et qu'à défaut de désignation par le conseil général d'un assesseur musulman par commission, cette désignation sera faite d'office par le préfet.

d) Les assesseurs musulmans *font partie de la commission départementale*.

L'article 69 décide formellement que la commission départementale élue chaque année se compose de cinq membres français, élus par leurs collègues, et d'un membre musulman désigné par le Gouverneur général; mais il résulte, par contre, de l'article 71, que cette commission devant être présidée par le *plus âgé des membres élus*, le membre musulman ne peut pas en être président (1).

1. De cette situation égalitaire accordée aux membres indigènes, il résultait une dernière conséquence, non moins grave que les précédentes, qui n'a plus sa raison d'être actuellement par suite de changement dans la législation en cette matière, mais que nous tenons néanmoins à rappeler, comme caractéristique de l'étendue des droits accordés aux assesseurs musulmans; nous voulons parler du droit qu'ils avaient de *prendre part à la vérification des pouvoirs* des conseillers français.

Ce droit d'assesseurs musulmans, désignés par l'administration, de valider l'élection des conseillers français choisis par le suffrage universel, paraît au premier abord exorbitant; il résultait pourtant de l'article 4 de la loi du 22 novembre 1872, qui plaçait les assesseurs sur le même pied que les conseillers fran-

Telle est l'étendue des attributions des assesseurs musulmans. Vu leur ignorance générale de la langue française, ils exercent ces attributions avec l'aide d'un *interprète*, qui se tient à leurs côtés aux séances ; il est nommé par le préfet, au début de chaque session il

çais, leur conférant, par conséquent, les mêmes prérogatives, et en fait, ce droit leur a été plusieurs fois expressément reconnu.

Voyez au Conseil général de Constantine (3 février 1873) une lettre des assesseurs prétendant maintenir ce droit, mais déclarant, en même temps, n'en vouloir point faire usage ; le président, après avoir lu l'article 4 de la loi du 22 novembre 1872, déclara qu'en effet, dans l'esprit du législateur, on avait voulu placer les deux catégories de conseillers sur le même pied et que, la loi étant votée, il ne restait plus qu'à l'exécuter. L'incident fut ainsi vidé.

Voyez au conseil général d'Oran (séance du 13 décembre 1873) le discours de M. des Agneux, protestant contre ce droit des indigènes, et le vote du conseil, qui s'associe à ces observations mais se soumet à la loi (*compte rendu*, p. 18).

Voyez au conseil général d'Alger (séance du 6 janvier 1873, *c. r.*, pp. 13 et suiv.) le discours du préfet qui, tout en confirmant ce droit pour les assesseurs, reconnaît en retour aux conseillers français celui de valider la nomination des premiers. Le lendemain, les conseillers français déclarèrent renoncer à cette prérogative et demandèrent aux assesseurs, dans un but de conciliation, de renoncer à la leur ; ceux-ci refusèrent.

La loi métropolitaine du 31 juillet 1875, modifiant les articles 15, 16 et 17 de la loi du 10 août 1871, enleva aux conseils généraux la vérification des pouvoirs de leurs membres, pour en confier le contentieux au Conseil d'Etat ; le décret du 23 septembre 1875, survenant peu de temps après, adopta cette modification et mit ainsi fin à une situation anormale et outrageante pour les membres français des conseils généraux de l'Algérie (art. 15, 16 et 17).

Voyez le discours de M. Forcioli au Sénat, 15 février 1884 (*déb. parlem.* p. 398).

prête serment entre les mains du président du conseil (1) (art. 91).

Les droits des assesseurs musulmans sont, on le voit, aussi étendus que ceux des conseillers français ; un seul appartient exclusivement à ces derniers : c'est celui qui concerne l'élection des sénateurs.

La disposition, spéciale à l'Algérie, de l'art. 11 de la loi organique du 2 août 1875 a pour effet de réserver aux citoyens français le droit de suffrage pour les élections sénatoriales et, de même que les membres citoyens français des conseils municipaux, seuls, nomment des délégués sénatoriaux, de même les membres citoyens français des conseils généraux, seuls, contribuent à élire les sénateurs ; les assesseurs musulmans en sont donc exclus (2).

1. Malgré ce serment, on a souvent reproché à l'interprète de ne pas donner aux assesseurs une traduction exacte et impartiale des discussions.

2. Loi du 2 août 1875, art. II, Hugues I, p. 326.

Mais que faut-il décider lorsque l'assesseur musulman est naturalisé français ? L'art. 5 § 2 du décret du 23 septembre 1875 décide que les assesseurs sont choisis par le gouverneur général « parmi les notables indigènes domiciliés dans le département », il n'interdit pas qu'ils soient pris parmi les naturalisés ; or, ceux-ci sont citoyens français et ont acquis, par conséquent, la plénitude des droits politiques : une fois entrés dans le conseil général, auront-ils le droit de prendre part à l'élection des sénateurs ?

Les termes mêmes de la loi organique du 2 août 1875 sembleraient ne pas élever de doute à ce sujet puisqu'ils réservent ce droit aux « membres citoyens français du conseil général » sans distinguer expressément sur l'origine de leur mandat ; mais, en présence du caractère de l'élection sénatoriale qui, bien que faite

Cette situation très libérale faite aux assesseurs musulmans a soulevé, et soulève encore, de nombreuses critiques.

Les conflits qui eurent lieu, après 1870, prouvent de au second degré, n'en reste pas moins une élection issue du suffrage universel, il semble que ce serait fausser ce caractère que d'admettre, dans le collège, des membres qui tiennent leurs pouvoirs de l'administration et nous pensons, avec plusieurs auteurs, (Voyez en particulier Charpentier, *Récis de législation algérienne*, p. 34 ; Trolard, *Rapport au Conseil général d'Alger*, juin 1888, p. 47) qu'il faut en exclure les assesseurs musulmans, même lorsqu'ils sont naturalisés français.

Nous avons vu que le décret du 7 avril 1884 en décide autrement pour les conseillers municipaux indigènes qui sont naturalisés ; bien que cette solution ne soit pas entièrement logique puisque les mandants de ces conseillers n'ont pas eux-mêmes de droits politiques, elle se justifie en partie par cette considération que les conseillers municipaux indigènes, eux, sont élus et non pas nommés.

Pour la même raison que pour l'élection à la délégation sénatoriale, nous pensons que les assesseurs musulmans ne sauraient prendre part à l'élection des délégués prévue par l'article 3 de la loi du 15 février 1872 (loi Tréveneuc), ni être eux-mêmes ces délégués : ce sont là des fonctions politiques électives auxquelles ils n'ont aucun droit de prétendre, même lorsqu'ils sont naturalisés français.

Enfin les assesseurs musulmans ne sauraient faire partie du *Conseil de révision* pour le recrutement de l'armée (loi du 15 juillet 1889, art. 18), ni du *Conseil de préfecture*, en cas d'insuffisance de ses membres (loi du 21 juin 1865, art. 6).

Les défenseurs les plus ardents des indigènes, ceux qui voudraient remettre aux assesseurs dans les conseils généraux les pouvoirs les plus étendus, conviennent eux-mêmes que ces différentes restrictions doivent être maintenues (Voyez en particulier le rapport de M. Trolard au conseil général d'Alger, 14 juin 1888, p. 45).

quelle importance est la question et avec quel acharnement elle fut débattue. Les conseils algériens, tantôt, demandaient l'expulsion des assesseurs sans compensation, tantôt, consentaient à les tolérer à la condition que la voix délibérative leur fut enlevée ; ces derniers alors, avec finesse et subtilité, s'efforçaient de se maintenir dans leur position en s'enveloppant de nos propres théories dont ils revendiquaient la complète réalisation. De nos jours, la lutte est, sans doute, moins aiguë, mais les protestations des conseils algériens n'en ont pas moins continué contre un état de choses qu'ils considéraient comme outrageant pour eux et qui menace de soulever un jour ou l'autre de nouveaux conflits (1).

Il est certain qu'il est étrange de voir entrer, dans une assemblée élective, des membres nommés par l'administration, avec les mêmes droits que leurs collègues élus ; il y a là une situation choquante, qui engendre des anomalies à propos de chacune des attributions conférées à ces membres (2). Nous verrons ultérieurement s'il n'était

1. Voyez en particulier les débats du conseil général d'Alger, de 1878 à 1888.

Voyez de même le rapport de M. Rouyer au conseil de Constantine (16 octobre 1888) : «..... Nous vous prions, au cas où vous adopteriez nos motifs et nos conclusions, d'insister auprès du gouvernement pour que cette mesure soit effectuée dans le plus bref délai possible, car elle est destinée dans notre pensée à mettre fin à une situation pénible, à assurer la sincérité de la loyauté de nos propres délibérations, en même temps qu'à servir d'une façon vraiment efficace les intérêts de la population indigène » (Rapport, *fine*),

2. Les députés algériens avaient parfaitement prévu tous ces inconvénients, lors de la discussion, devant la commission par-

pas possible d'établir sous une autre forme la représentation départementale des indigènes, mais dès maintenant nous pouvons nous demander si la législation existante ne saurait être modifiée sur certains points. Il en est deux surtout qui ont provoqué, à juste titre, les réclamations des conseillers français : c'est, d'une part, l'attribution de la voix délibérative ; en second lieu, le droit de participer à la nomination du bureau.

La première de ces deux critiques embrasse, à vrai dire, toutes les autres, car c'est ce droit pour les assesseurs de prendre part aux votes qui rend effectives toutes leurs prérogatives. Mais ce que les conseillers français y déplorent surtout, c'est le moyen de déplacer la majorité telle qu'elle serait constituée par une assemblée purement élue, d'altérer, par conséquent, la constitution du conseil et de fausser le jeu normal de son institution. D'après eux, le gouvernement qui, dans une certaine mesure, a sous sa dépendance les assesseurs qu'il nomme et déplace à son gré, s'assure leurs voix dans des délibérations qui ont pour but de contrôler les actes de son administration et arrive ainsi à dénaturer l'expression véritable du scrutin. C'est pourquoi ils proposent de retirer aux assesseurs musulmans la voix délibérative (1), ou tout au moins de ne la leur accorder que

lementaire, de la loi du 22 novembre 1872 qui a créé cette situation des assesseurs (Voyez le rapport Mazeau, 17 mai 1872, Assemblée nationale. *docum. parl.*, p. 165).

1. Entre autres vœux, voyez :

Celui présenté par M. Blanc au Conseil d'Alger (octobre 1880) tendant à la suppression des assesseurs musulmans et à leur

dans les affaires intéressant exclusivement les indigènes.

Il n'y a aucun doute que cette critique soit fondée, car le gouvernement choisit naturellement des assesseurs dociles, sinon à ses ordres, du moins à ses désirs (1), et si restreint que soit leur nombre, le déplacement de six voix peut — cela s'est vu souvent, justement dans ces conseils généraux — modifier entièrement le sens d'une délibération. Pareille conséquence est inadmissible et les conseillers français sont en droit d'exiger que le contrôle dont ils sont chargés puisse librement s'exercer sur les actes de l'administration.

Mais, d'un autre côté, il paraît difficile de retirer actuellement aux assesseurs une prérogative dont on leur a consenti la jouissance depuis le fonctionnement même des conseils généraux, et, les appelant dans une assemblée pour leur demander leur avis et profiter de leur expérience, les y reléguer à l'état de spectateurs et

remplacement par des commissaires indigènes, désignés par le Gouvernement, qui siégeront à la droite du préfet avec voix consultative.

Celui du Conseil d'Alger présenté, en 1882, par M. Lépiney et adopté par 19 conseillers français contre 5 assesseurs, n'accordant aux assesseurs que voix consultative sans tempérament.

Celui du Conseil d'Oran (16 octobre 1896) présenté par M. Giraud, afin que les assesseurs n'aient voix délibérative « que dans les affaires intéressant exclusivement les indigènes » *compte rendu*, p. 354).

1. Le préfet de Constantine l'a reconnu lui-même, tout en promettant que ces abus ne se renouvelleraient plus (Voyez discours de M. Mendagurque devant le Conseil de Constantine, 15 octobre 1888).

« les priver de la satisfaction bien légitime d'appuyer par un vote les motions qu'ils ont cherché à faire prédominer » (1). Ne serait-il pas injuste, d'ailleurs, de ne pas admettre à la répartition des dépenses, autrement qu'avec voix consultative, les représentants de la population indigène, alors que l'impôt arabe représente les sept ou huit dixièmes du budget département ?

Enfin, comment concevoir une assemblée composée de deux fractions ayant une origine différente et des droits différents ? C'est une situation inacceptable qui conduit fatalement à supprimer entièrement la fraction la plus faible par son origine et par ses droits.

Avec la voix délibérative, il est une autre prérogative des assesseurs qui provoque les protestations ardentes des conseillers français : c'est le droit de prendre part à la nomination du bureau (2). Ce droit froisse, plus que tout autre, leurs sentiments de citoyens et d'élus du suffrage universel, car il permet à des membres *nommés* de participer à une prérogative que se réservent jalousement les assemblées *élues*. On ne voit pas, en effet, ce qui peut justifier son maintien, puisque son exercice n'est en rien nécessaire à la gestion même des intérêts départementaux et qu'il résulte uniquement du caractère électif que présente le mandat des conseillers généraux (3). Aussi devrait-il être un des premiers à repren-

1. Trolard, rapport au Conseil d'Alger, juin 1888, p. 45.

2. Voyez en particulier le vœu déposé par M. Rouyer au Conseil de Constantine (8 octobre 1888).

3. Les assesseurs prétendent, en vain, qu'ils sont jaloux du droit de participer à la nomination du bureau et du président

dre aux assesseurs, si leur situation actuelle est maintenue au sein des conseils ; mais nous tendrons à prouver, dans un prochain chapitre, que cette situation est à tous points de vue critiquable, puisqu'elle ne donne satisfaction ni aux intérêts des indigènes qui sont imparfaitement représentés (1), ni au respect auquel ont droit nos institutions politiques.

du Conseil, parce qu'ils seraient directement intéressés dans ces votes et auraient un intérêt majeur à pouvoir choisir comme président de l'Assemblée départementale « un homme connaissant les mœurs et les habitudes des indigènes et les appréciant suffisamment pour les défendre au besoin et ne pas les laisser léser leurs intérêts » (Discours de M. Hamida ben Radis au Conseil de Constantine, 16 octobre 1888).

1. L'imperfection de cette représentation à l'égard des indigènes eux-mêmes résulte et du nombre insuffisant des assesseurs et de l'esprit d'indifférence avec lequel ils assistent aux discussions des Conseils. Nous reviendrons plus loin sur ces critiques.

### CHAPITRE III

#### CONSEIL SUPÉRIEUR DE GOUVERNEMENT ET DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES

Le Conseil supérieur de gouvernement, créé par le décret du 10 décembre 1860, ne comprenait alors à côté des fonctionnaires que six membres délégués par les conseils généraux (art. 12) ; cet élément électif s'accrut peu à peu jusqu'à s'élever à 18 contre 20 membres nommés (décret du 11 août 1875, art. 6) (1) ; mais cette proportion fut jugée encore insuffisante et illogique et, sur la demande du parlement et des conseils locaux algériens (2), le Gouvernement porta le nombre des

1. Voyez *suprà*, p. 60, note 3.

2. Voyez les discours de MM. Fleury-Ravarin, Samary et Cambon à la *Chambre*, novembre 1896.

Voyez les vœux : du Conseil d'Alger, 28 avril 1873 et 9 octobre 1873 (p. 232) ; du Conseil d'Oran, 9-18 octobre 1873 (présenté par M. Pujade, p. 19, 280 et suiv.), avril 1896 (présenté par M. Havard, pp. 67 et 152) ; du Conseil de Constantine, octobre 1896 (présenté par M. Morinaud, pp. 111 et 308).

membres électifs de 18 à 31 contre 29 membres siégeant de droit ou nommés par le gouverneur général (1).

Le troisième décret, du 23 août 1898, qui introduisit cette réforme, modifia également la composition du conseil quant à la qualité de ses membres. Antérieurement, en effet, les indigènes n'étaient absolument pas représentés au sein de cette assemblée gouvernementale et cette lacune fâcheuse était signalée et regrettée par la plupart des publicistes et des parlementaires (2).

Le projet Béhic proposait déjà un conseil supérieur, composé exclusivement de membres élus par les conseils généraux (3), où pouvaient entrer par conséquent des indigènes (4), et, s'inspirant de cette proposition, le décret de Tours du 24 octobre 1870 institua de même un conseil supérieur composé de fonctionnaires et de « neuf conseillers généraux, élus chaque année, dans son sein, par le conseil général de chaque département, à raison de trois membres par conseil » (art. 14). Leur nombre s'accrût depuis, mais, seul, le conseil général d'Alger consentit à comprendre, parmi ses délégués, un assesseur musulman (5).

1. Cette proposition est encore trouvée insuffisante par certains auteurs (Voyez la proposition de loi présentée à la Chambre par MM. Marchal et Morinaud, 28 mars 1899, p. 3).

2. En ce sens : Clamageran, *L'Algérie*, p. 411 ; Leroy-Beaulieu, *L'Algérie et la Tunisie*, p. 293 ; Maurice Wahl, *L'Algérie*, p. 267 ; Rouard de Card, *Les indigènes musulmans de l'Algérie*, etc., p. 260. Déposition de M. Ben Larbey à la commission sénatoriale de 1891, p. 290.

3. Projet de senatus-consulte, art. 7.

4. Argument : art. 29 du projet de loi organique.

5. Le fait paraît étrange en présence de la politique d'ostra-

Lors des réformes de 1896-98, le gouvernement, dans son projet de loi ayant pour objet de constituer le contrôle de l'administration en Algérie et de régler la composition et le fonctionnement du conseil supérieur, s'occupa d'introduire au sein de celui-ci des représentants indigènes(1). D'après son article premier, le Gouverneur général était assisté d'un Conseil supérieur, dans lequel étaient compris neuf indigènes musulmans, répartis, à raison de trois pour chacun, entre les trois départements (deux pour le territoire civil et un pour le territoire militaire).

Le conseiller, représentant le territoire militaire, était désigné par le [Gouverneur général, sur la proposition du général commandant la division ; les deux conseillers, impartis au territoire civil, étaient élus, au scrutin individuel, par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes (art. 8).

cisme suivie en général par le Conseil d'Alger vis à-vis des assesseurs ; mais il faut remarquer que ce délégué au Conseil supérieur qui est naturalisé français et officier de la légion d'honneur, M. Aly Chérif, fut choisi bien plus eu égard à sa personnalité qu'à cause des intérêts qu'il représentait. Voyez exposé des motifs de la proposition de loi de M. Isaac. Sénat 1893, *ann.* p. 279.

Voyez un vœu présenté par M. Aly Chérif lui-même, au Conseil supérieur (1892 et 16 mars 1896, p. 510) tendant à inviter les Conseils d'Oran et de Constantine à imiter celui d'Alger.

1. 11 mars 1897. *J. offic.*, p. 358, *ann.* n° 2333.

Etaient éligibles en qualité de membres indigènes du conseil supérieur : 1<sup>o</sup> les indigènes musulmans inscrits sur les listes électorales des communes de plein exercice et remplissant, en outre, les autres conditions prévues par l'art. 3, § 2 du décret du 7 avril 1884 ; 2<sup>o</sup> les indigènes musulmans jouissant des capacités exigées, dans les communes de plein exercice, tant pour être électeur que pour être élu (art. 9). Il n'était, d'ailleurs, question d'aucune incompatibilité, car c'eût été « se priver de la présence des notabilités musulmanes les plus recommandables que de proclamer l'incompatibilité du mandat de conseiller supérieur indigène avec la qualité de fonctionnaire ou d'agent de l'Etat » (1).

Ce projet de loi resta pendant. M. Laferrière, arrivant au gouvernement général, y apporta un programme de réformes qui, adoptées par le gouvernement, vinrent modifier entièrement la haute administration de l'Algérie (2).

En vue d'une autonomie financière prochaine, on institua, sous le nom de *Délégations financières*, une nouvelle assemblée coloniale exclusivement élective, qui devait être primitivement « consultée sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir » (2<sup>e</sup> décret du 23 août 1898, art. 8) (3).

Cette assemblée, représentant les trois catégories des

1. Rapport du ministre de l'intérieur précédant le projet de loi, *loc. cit.*, p. 359.

2. Ces réformes coïncident, en effet, exactement, avec l'arrivée de M. Laferrière à Alger (août 1898).

3. *Journ. offic.* du 25 août 1898, p. 5270.

contribuables algériens : colons, non colons et musulmans, se trouve divisée en trois délégations qui délibèrent séparément, à moins qu'un arrêté du Gouverneur général les réunisse, en vue d'examiner les questions d'intérêt commun (art. 1 et 9).

La *délégation musulmane*, ou troisième délégation, se compose de *vingt et un indigènes musulmans*, savoir :

1° *Neuf délégués des indigènes des territoires civils* élus au scrutin individuel, à raison de trois par département, par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice, et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes (1) ;

2° *Six délégués des indigènes des territoires de commandement*, à raison de deux par département, désignés par le Gouverneur général sur une triple liste de présentation dressée, pour chacun d'eux, par le général commandant le territoire ;

3° *Six délégués kabyles* élus au scrutin individuel par les chefs des groupes dits Kharouba (art. 5).

Ces six derniers forment une délégation spéciale, distincte de la délégation arabe proprement dite qui comprend les deux premiers groupes, et délibérant séparément (art. 5 et 9) (2).

Cette création des *délégations financières* permet de modifier entièrement l'organisation du Conseil supé-

1. Comparer art. 8 du projet de loi du 11 mars 1897, *suprà*.

2. Chaque délégation élit son bureau composé d'un président, d'un assesseur faisant fonctions de vice-président, et d'un secrétaire. La section Kabyle n'élit qu'un président (art. 11).

rieur : par décret du même jour (3<sup>e</sup> décret du 23 août 1898), en même temps qu'on y augmentait l'effectif des membres élus en leur assurant la prédominance sur les fonctionnaires, on y introduisit une représentation indigène (1).

En dehors de vingt-deux membres de droit, siégeant à raison de leurs fonctions, et de quatre membres, désignés par le Gouverneur général parmi les fonctionnaires algériens, « à raison de leurs lumières et de leurs services », le Conseil supérieur comprend :

Quinze membres appartenant aux conseils généraux et élus par eux à raison de cinq par conseil général ;

Seize membres appartenant aux délégations financières et élus par elles, à raison de six pour chacune des deux premières délégations et de *quatre pour la délégation indigène, un de ces derniers étant élu par la section kabyle de cette délégation* ;

*Trois notables indigènes* désignés par le gouverneur général (art. 1<sup>er</sup>).

Les membres arabes et kabyles des délégations financières et du conseil supérieur siègent, en principe (2), avec *les mêmes droits que leurs collègues français* ; mais il faut remarquer que ces droits, primitivement, ne

1. *Journ. offic.* du 25 août 1898, p. 5271.

2. Il faut noter cependant qu'en cas de réunion plénière des délégations financières, la présidence et les autres fonctions du bureau sont exercées par les doyens des bureaux des deux premières délégations (colons et non colons) (art. 11, 2<sup>e</sup> décret) ; mais d'un autre côté rien ne s'opposerait théoriquement à ce qu'un musulman fut élu vice-président du Conseil supérieur (argum. art. 5 § 2, 3<sup>e</sup> décret).

furent pas bien conséquents, car si en 1898 le conseil supérieur n'a pas vu ses attributions étendues, les délégations financières furent créées, à cette époque, comme assemblée purement consultative et sur des matières assez restreintes (1). La loi du 19 décembre 1900, dotant l'Algérie d'un *budget spécial*, en confia la délibération aux délégations financières et au conseil supérieur, les premières remplissant à peu près, dans cette élaboration, les attributions de la Chambre des députés, le rôle du second pouvant être comparé à celui du Sénat (art. 9, § 1 et 10, § 2) (2).

Il est encore un peu tôt pour se prononcer sur l'institution des délégations financières. Certains affectent d'y voir l'embryon d'un futur parlement colonial et mettent en garde contre une autonomie complète à laquelle ce parlement voudrait prétendre et que le budget spécial lui permètrait d'atteindre. Ces craintes croyons-nous, sont exagérées : le péril d'un séparatisme, s'il peut germer

1. D'une part, en effet, elles n'avaient aucun pouvoir de décision, elles ne pouvaient que donner des avis ou émettre des vœux (art. 8) ; d'autre part, leur compétence était resserrée dans des limites très étroites : elles donnaient leur avis « sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir » (art. 8 § 1) et *pouvaient* être consultées sur les questions financières et économiques (art. 8 § 2) ; mais il est juste d'ajouter qu'en fait, le gouverneur a, dès la première session, très largement interprété la faculté que lui accordait ce second paragraphe (Voy. les procès-verbaux des délibérations de la session de décembre 1898, séance du 22 déc., pp. 83 et suiv., et le rapport de M. Dessoliers, séance du 26 déc., p. 450).

2. *Journal officiel*, 20 décembre 1900, p. 8370.

Voyez : de Solliers, *Le budget algérien*, 1900.

sans nul doute, n'est pas encore arrivé et ne saurait exister avec les institutions actuelles : d'une part, en effet, les attributions des délégations financières sont nettement déterminées et limitées, d'autre part le conseil supérieur leur sert de contre-poids heureux et empêcherait toute prétention, trop hardie de leur part, d'aboutir (1). Les premières sessions, d'ailleurs, n'ont donné jusqu'ici que de bons résultats et si leurs délibérations ne sont pas encore empreintes d'un esprit politique bien profond, du moins ont-elles su apporter au Gouverneur général « le concours d'opinions libres, d'avis éclairés et de vœux réfléchis » que l'on attendait d'elles (2).

On ne saurait songer à reprouver la place faite aux indigènes dans ces nouveaux conseils coloniaux, car leur permettre d'y être représentées n'est pas leur conférer des droits à l'exercice desquels ils ne seraient pas préparés, ni les associer au gouvernement politique du pays : il s'agit seulement ici de leur donner voix au chapitre

1. Aussi bien pensons-nous qu'à côté du conseil supérieur qui satisfait mieux aux conditions d'un véritable conseil colonial, les délégations financières constituent un peu une superfétation, et que la mission qui leur est réservée ne justifie pas les agitations politiques qu'amènent forcément leurs élections. C'est là, d'ailleurs, certainement leur plus grand défaut, que ces agitations périodiques dans un pays qui se meurt déjà de politique.

2. Voyez le rapport du ministre de l'intérieur précédant le décret du 23 août 1898.

Voyez : Thomas, *Les délégations financières algériennes et le droit public*, 1899; Grivaz, *Les délégations financières*, 1900.

dans des conseils algériens s'occupant exclusivement des affaires de l'Algérie.

Leur proportion semble équitable dans les délégations financières, mais nous croyons qu'on pourrait augmenter leur nombre au conseil supérieur et de 7 qu'ils y sont, les porter à 12, dont 7 seraient élus par la délégation musulmane (5 membres arabes et 2 membres kabyles) et 5 seraient nommés par le Gouverneur général parmi les notabilités du pays (1). Cette augmentation qui laisserait cependant à l'élément français une majorité énorme et incontestable (surtout si l'on y comprend les membres de droit et les fonctionnaires nommés), aurait pour effet de rendre plus effective et plus libérale la réforme de 1898, réforme grâce à laquelle les indigènes ont franchi le dernier pas dans leur participation aux affaires publiques algériennes.

1. Car il faut compter pour rien, ou presque, la faculté laissée aux conseils généraux de comprendre des assesseurs parmi leurs 15 délégués au conseil supérieur.

## CHAPITRE IV

### DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE REPRÉSENTATION DES INDIGÈNES MUSULMANS DANS LES ASSEMBLÉES LOCALES

Le régime actuel de représentation des indigènes prête, nous venons de le voir, à bien des critiques : pour les conseils généraux, en particulier, nous avons rencontré des difficultés insurmontables, tenant à cette double nécessité, d'une part, de conférer aux représentants indigènes des attributions suffisantes pour leur permettre de défendre utilement les intérêts dont ils sont chargés, d'autre part, de concilier, au sein du conseil, les attributions de ces membres, nommés par l'administration, avec les prérogatives que les conseillers français sont en droit de se réserver, par suite de l'origine élective de leur mandat.

Cependant, si ces difficultés semblent insolubles avec le système de représentation partielle d'indigènes nommés dans les assemblées élues, tel qu'il est appliqué actuellement, on peut se demander s'il ne serait pas possible de satisfaire à la double nécessité que nous venons d'indiquer, soit en modifiant le mode de recru-

tement des représentants indigènes et en leur donnant la même origine élective qu'aux conseillers français, soit en réformant complètement le mode de représentation employé et en accordant aux indigènes des conseils spéciaux délibérant séparément.

Mais avant même de résoudre ce problème, il est une question primordiale qu'il faut envisager : il importe d'établir la nécessité d'une représentation indigène et de montrer les difficultés que rencontre son organisation.

### I. — De la nécessité d'une représentation indigène

Que les indigènes aient le droit d'être représentés dans les assemblées locales, cela résulte, à l'évidence, des deux chiffres suivants : les indigènes sont, en Algérie, au nombre de 4 millions sur une population totale de 4.500.000 habitants (1) ; les impôts arabes entrent dans les recettes de l'Etat pour 18 0/0 en moyenne annuelle,

1. Ces chiffres sont approximatifs. A défaut des chiffres donnés par le dernier recensement, voici ceux qui sont tirés de la *Statistique générale de l'Algérie* publiée par le Gouvernement général, pour le dénombrement de 1896 :

Une population totale de 4.429.421 habitants qui se décompose en :

|                                                     |           |
|-----------------------------------------------------|-----------|
| Français d'origine ou naturalisés. . . . .          | 318.137   |
| Sujets français (Arabes, Kabyles, M'zabites, etc.). | 3.764.076 |
| Israélites (naturalisés de 1870) et nés d'eux . .   | 48.703    |
| Tunisiens et Marocains . . . . .                    | 17.022    |
| Nationalités diverses. . . . .                      | 211.580   |

et dans celles des départements pour 60 o/o environ (1).

Le premier de ces chiffres s'explique de lui-même : une population qui comprend à peu près les 4/5 de la population totale et qui, d'ailleurs, est répartie sur tout le territoire, a le droit évident de se voir représenter dans les assemblées locales.

Quant au montant de l'impôt arabe, sa proportion dans chaque budget de recettes, surtout dans ceux des départements, est déjà suffisamment éloquente ; mais, si l'on songe qu'en sus de ces impôts spéciaux, les indigènes supportent, à peu près aussi lourdement que les Européens, toutes les contributions payées par ceux-ci, on comprendra facilement qu'ils émettent la prétention de collaborer à la répartition de ces impôts et à leur affectation aux dépenses publiques (2).

1. Voici quelques chiffres officiels. qui, bien qu'un peu anciens, donneront une idée de ces proportions :

Part contributive de l'impôt arabe dans l'ensemble des recettes ordinaires des budgets, comptée o/o.

|        | Etat  | Alger | Oran      | Constantine |
|--------|-------|-------|-----------|-------------|
| 1882.. | 15.68 | 70.04 | 65.39 (a) | 82          |
| 1883.. | 17.20 | 62.94 | 68.18     | 81.51       |
| 1884.. | 17.23 | 69.26 | 67.22     | 80.77       |
| 1885.. | 18.42 | 59.62 | 63.78     | 73.82       |
| 1886.. | 19.12 | 56.55 | 62.03     | 64.76       |

a) Cette proportion réduite s'explique par l'insurrection du Sud-Oranais de 1881.

(Chiffres extraits de la *Statistique générale de l'Algérie*, 1887).

2. Les indigènes ne réclament pas contre les impôts arabes eux-mêmes : « pour eux, ce sont d'une part des dîmes religieuses et ils les doivent en vertu de la Loi, d'autre part des tributs de

La participation des indigènes aux affaires publiques se justifie donc déjà par l'exposé seul de leur situation. Cette collaboration, en outre, fait partie de l'administration équitable, bienveillante et généreuse, que nous devons aux indigènes, puisque c'est par elle que nous pouvons connaître leurs besoins et leurs vœux ; grâce à elle également, nous restons en contact avec les populations et nous apprenons à les administrer ; par elle, enfin, nous sommes tenus au courant de l'état d'esprit du peuple indigène et nous maintenons sur lui notre domination. Aussi, maintenant que l'idée d'isolement du royaume arabe est à jamais écartée, nous devons admettre les indigènes à la participation de notre civilisa-

conquête et ils les doivent en vertu de la force » (Benoist, *Enquête Algérienne*, p. 135). Mais ils protestent contre l'exagération du tarif et la mauvaise répartition de l'impôt. Exagération du tarif surtout pour la *lezma* Kabyle, capitation qui, de 5, 10 et 14 fr. lors de son institution par le maréchal Randon (18 janvier 1858), a augmenté successivement jusqu'à être avec les centimes additionnels de 6, 12, 18, 60 et 120 fr. Mauvaise répartition grâce à la légèreté des fonctionnaires subalternes qui n'apportent aucun soin à leurs évaluations. Voyez : Bonzom (L.) *Du régime fiscal en Algérie*, p. 16 et suiv.

Les indigènes prétendent également entrer dans une trop grande part dans les recettes par rapport aux dépenses qui leur sont affectées et ils font ce grief surtout à l'octroi de mer qui, réparti entre les communes de plein exercice et mixtes au prorata de leur population européenne, ou du moins sur sa base, profite 8 ou 10 fois plus aux Européens qu'aux indigènes (Voyez le tableau dressé par M. Benoist, *Enquête Algérienne*, p. 144). Voyez Khoudja, *Les impôts arabes et leur assiette*. Pauliat, discours au Sénat, 26 février 1891, Michelin et Cluseret, exposé des motifs de leur proposition de loi, Chambre, 16 janvier 1897.

tion et leur donner les moyens d'exercer leur action sur le cours des affaires publiques (1).

Il importe d'ailleurs de remarquer que cette collaboration des indigènes ne saurait s'appliquer qu'aux questions financières ou économiques, sans jamais s'immiscer dans les difficultés d'ordre politique concernant l'ensemble de la colonie, et qu'ainsi elle ne pourra pas mettre, un jour, en péril notre souveraineté.

Cependant, même réduite à ces limites, la représentation des indigènes soulève, dans son organisation, de grosses difficultés.

Ces difficultés tiennent, d'une part, à l'ignorance générale que les indigènes ont de notre langue et de toute notion du droit public; d'autre part, à leur absence complète d'un besoin de direction et à leur manque absolu de prévoyance; conséquence naturelle de leur fatalisme religieux. Ce sont là, en effet, les deux critiques principales qui sont portées au fonctionnement actuel de la représentation musulmane; les conseillers municipaux et les assesseurs indigènes ne comprennent pas quelle est la mission qui leur incombe: n'entendant, pour la plupart, que quelques mots de français usuels, n'ayant aucune idée de notre administration, de notre législation et de notre comptabilité, ils perçoivent, par l'intermédiaire d'un interprète, l'écho de discussions souvent dénaturées, et ils assistent aux débats qui s'agitent de-

1. Voyez : *L'administration et les indigènes en Algérie; la représentation des indigènes de l'Algérie*. Articles parus dans le *Parlement* des 15 juin et 5 novembre 1881.

vant eux, impassibles et indifférents, « poussant la bonne tenue jusqu'au mutisme. »

On imagine difficilement quels services peuvent rendre, dans des conditions semblables, des conseillers condamnés à n'émettre que des votes inconscients et à n'emporter des réunions auxquelles ils assistent que des notions, probablement inexactes et à coup sûr incomplètes (1). Aussi leur reproche-t-on, avec quelque raison, de voter les uns sur un signe du maire ou comme ce maire, les autres sur une indication de l'interprète ou dans le sens du préfet, sans chercher à comprendre, le plus souvent, ni les uns ni les autres, ce qu'on leur demande de faire. Ce rôle passif et docile s'explique, il est vrai, par leur faiblesse, en ce que, minorité au sein des conseils, ils se placent instinctivement du côté qui leur semble le plus fort, du côté de l'autorité. Mais il n'en reste pas moins que cette attitude, qui permet aux indigènes de peser, dans la mesure du possible, sur les déli-

1. Nous ne saurions relever toutes les critiques portées contre le rôle de ceux que M. Mazeau nomma plaisamment des sourds-muets et que leur docilité a fait surnommer les « beni-oui-oui ». Ces critiques sont unanimes et les indigènes eux-mêmes conviennent de leur exactitude : Voyez Ahmed ben Sliman, discours au conseil général de Constantine, 1882. Khoudja, *La question algérienne*, p. 58. Vignon, *La France en Algérie*, p. 425. Isaac, *Proposition de loi*, p. 279. Voy. la discussion du conseil général d'Alger, 17 avril 1888.

Aussi de nombreux vœux furent présentés, tendant à ce que les représentants indigènes parlent et écrivent le français. Voyez : pour les assesseurs musulmans, vœu Jacquiet, conseil général de Constantine, 13 avril 1893. Pour les conseillers municipaux, vœu Jacques fils, conseil général d'Oran, 16 octobre 1896.

bérations, d'une part, fausse l'expression véritable de celles-ci, d'autre part, annihile complètement la personnalité des représentants indigènes et leur enlève toute initiative.

Ainsi, à côté de cet inconvénient que présente la représentation partielle, actuellement en vigueur, de fausser le jeu normal des assemblées électives, on lui fait ce second reproche, non moins fondé et tout aussi grave, de n'être d'aucune utilité pour les affaires publiques.

Faut-il accepter ces deux griefs sans y porter remède, ou peut-on, au contraire, donner aux indigènes une représentation qui respecte les institutions politiques françaises et qui satisfasse aux intérêts qu'elle a mission de défendre ?

## II. — *Du mode de recrutement des représentants indigènes.*

Il semble, au premier abord, que la solution du problème soit très simple : puisque la présence, au sein du conseil général, d'assesseurs *nommés* est inconciliable avec l'exercice des droits que donne aux conseillers français leur mandat électif, il suffit de soumettre les premiers à l'élection pour placer sur un pied d'égalité absolue tous les membres de l'assemblée et permettre à celle-ci de fonctionner normalement. Certaines considérations de philanthropie venant à l'appui, c'est en effet la solution que l'on a maintes fois préconisée, et le régime électif, ainsi proposé, fut présenté sous deux formes : soit comme élection directe par les électeurs mu-

nicipaux musulmans, soit comme élection au second degré par les conseillers municipaux au titre indigène (1).

1. Dans le premier sens, voyez la *proposition de loi* déposée par M. Isaac sur le bureau du Sénat (1893, *doc. parlam. ann.* n° 134, p. 278) « *portant modification du système de représentation des indigènes algériens* ». Cette proposition de loi vise l'extension des droits politiques des indigènes dans les conseils municipaux et généraux et au Parlement. Dans les conseils municipaux, M. Isaac voudrait, d'une part, augmenter la proportion des indigènes appelés à en faire partie, du quart au tiers de l'effectif total; d'autre part appeler les conseillers indigènes à l'élection des maires et adjoints et des délégués sénatoriaux et leur permettre d'être eux-mêmes les délégués. Dans les conseils généraux, il élève la proportion des indigènes, qui y seraient admis par voie d'élection directe, au tiers de l'effectif total et les autorise eux-mêmes à prendre part à l'élection des sénateurs. Voyez l'exposé des motifs et le texte de cette proposition de loi, reproduits dans leur entier et commentés par M. Alb.-C. Hugues, *La nationalité française chez les musulmans de l'Algérie*, pp. 216 et suiv.

Voyez le vœu de M. Trolard présenté au conseil général d'Alger, 12 avril 1888 (V. note suivante); le discours de M. Bourlier au conseil d'Alger, 27 octobre 1881; Rouard de Card, *Les indigènes musulmans de l'Algérie*, etc., p. 396; Gomel, *Questions algériennes et tunisiennes*, p. 281; Leroy-Beaulieu, *L'Algérie*, p. 292; *La représentation des indigènes de l'Algérie* (journal *Le Parlement*, 5 novembre 1881).

En tant qu'élection au second degré voyez le discours de M. Sarda au conseil général d'Alger, 27 octobre 1881; déposition de M. Ben Aïssa à la commission de 1891 (Pensa, *L'Algérie*, p. 271); Charpentier, *Précis de législation algérienne*, p. 103 et note 2.

V. le vœu du conseil général d'Alger, avril 1880, sur la proposition de M. El. Hachemi-ben-si Loumis afin « qu'un mode de représentation des indigènes soit recherché, leur permettant

Il importe, surtout en cette matière, de ne pas se laisser prendre aux séductions fallacieuses des mots sonores (1). Sans doute, nous devons user, à l'égard des indigènes, de générosité et de bienveillance, nous devons les attirer à nous par des concessions et des bienfaits de toutes sortes, mais encore faut-il que cette générosité n'aille pas à l'encontre de leur propre intérêt, encore faut-il que ces concessions ne portent point atteinte à notre autorité. Or, n'en est-il pas ainsi pour la mesure qui est proposée ?

Cette mesure fut longuement discutée en 1888 (2), tant

d'avoir des mandataires dans les assemblées délibérantes départementales..... L'élection pourrait avoir pour base le suffrage restreint (par les conseillers municipaux et les djemmiâas), le cens ou tout système reconnu meilleur. Dans tous les cas, tout individu, en dehors des autres conditions, devra savoir parler le français pour être élu ».

1. Il ne faut pas se payer de sophismes comme celui-ci : tous les conseillers généraux sont élus sauf les assesseurs, par conséquent pour rentrer dans le droit commun et dans la « justice démocratique » il faut que les assesseurs soient élus aussi.

Il ne faut pas se figurer non plus que le suffrage soit le bienfait le plus grand que l'on puisse accorder aux hommes et qu'il soit possible de l'appliquer, comme une panacée universelle, indifféremment à des citoyens français ou à des indigènes musulmans.

2. Vœu tendant à faire élire les représentants indigènes des conseils généraux par le collège municipal indigène actuel, sans d'ailleurs modifier leur nombre (conseil général d'Alger, 12 avril 1888, p. 289). Le conseil ayant nommé une commission chargée d'étudier ce projet (17 avril 1888), M. Trolard en fut lui-même rapporteur et son rapport constitue l'exposé le plus complet de la thèse électorale indigène. Dans ses conclusions il reproduit le vœu de M. Trolard en adjoignant au collège électoral municipal

au conseil général d'Alger, sur un vœu présenté par M. Trolard, qu'au conseil général de Constantine, sur l'initiative du gouvernement (1).

actuel un collège électoral municipal à créer parmi les populations des territoires des communes mixtes et de commandement (Rapport, p. 50).

Les conclusions de ce rapport furent discutées dans la seconde session ordinaire et le conseil général adopta un ordre du jour, présenté par M. Broussais, qui repousse la naturalisation en masse et les droits politiques des indigènes, demande qu'on étudie la représentation indigène élective aux conseils généraux « mais avec une limitation stricte du nombre et des droits de ces assesseurs » (Séance du 24 octobre 1888).

1. Le Gouverneur général adressa à M. Mendagurque, préfet de Constantine, une dépêche afin de « demander au conseil général son avis sur la question de savoir s'il convient de faire élire les membres musulmans des conseils généraux, et en cas d'affirmative sur le mode d'élection. » (Séance du 15 octobre 1888, p. 294). Le préfet fit un long exposé de la question et conclut au *statu quo* des assesseurs avec voix délibérative.

Au nom de la commission chargée d'étudier cette question, M. Rouyer déposa un rapport tendant à créer pour les indigènes une représentation spéciale dans un conseil départemental. Le conseil repoussa à l'unanimité l'électorat à accorder aux indigènes, puis adopta les conclusions du rapport Rouyer (16 octobre 1888, p. 397).

La question de l'électorat des indigènes prit, en 1888, une certaine importance, par suite du dépôt, à la Chambre, par M. Michelin, d'une proposition de loi tendant à donner les droits de citoyens français à tous les indigènes en masse (15 juin 1887, Chambre, *doc. parl.*, p. 915).

Cette question fut reprise par la commission sénatoriale d'étude de 1891, qui adressa aux notabilités algériennes un questionnaire portant, dans son paragraphe 5, les points suivants : « Représentation des indigènes par des indigènes dans toutes les assemblées électives. Leur nomination par voie d'élec-

Les deux discussions aboutirent au rejet de l'électorat sans restriction, mais leurs débats sont intéressants en ce qu'ils nous fournissent de précieux arguments pour ou contre cette théorie élective.

En faveur de droits électoraux à accorder aux indigènes pour la nomination de représentants départementaux, M. Trolard s'efforce d'abord de démontrer que le Coran n'est pas un obstacle absolu à l'assimilation des indigènes et que ceux-ci dont la majorité serait d'origine berbère, ne présentent pas le caractère d'infériorité ethnique qu'on leur attribue d'ordinaire (1). Puis, dans un véritable plaidoyer, M. Trolard tient à prouver que les défauts et vices de l'indigène ne doivent pas être généralisés et que sa criminalité et ses rébellions sont dues surtout aux exactions qu'il subit de la part de l'administration (2). Nous ne suivrons pas M. Trolard sur ce terrain, car son premier point de vue sur la capacité ethnique et religieuse de l'indigène sort de notre compétence, et quant au second, il sort certainement de

tion ou de désignation par le Gouvernement. Participation des indigènes aux élections des sénateurs et députés. Entrée des indigènes dans le conseil supérieur ».

Voyez, entre autres, la réponse très intéressante, faite à ce questionnaire par M. Jahia Chérif Ahmed ben Ilman, caïd de Ksar-Their (Sétif) et publiée dans les deux langues (A la Bibl. nation. sous la cote : LK<sup>8</sup>1549).

Il faut remarquer d'ailleurs qu'aucun des neuf rapports, déposés par la commission de 1891, ne concerne cette question spéciale.

1. Rapport Trolard, *op. et loc. cit.*, p. 14 et suiv.<sup>3</sup>

2. Rapport, p. 30 et suiv., Discours au Conseil général, 17 avril 1888 (p. 400 et suiv.).

notre sujet comme du sien (1). Nous nous demanderons seulement, avec lui, quelle est l'aptitude des indigènes à la vie publique et quels résultats pourrait produire l'application qu'on leur ferait d'un régime électif.

Remarquons d'abord que les principes de notre droit public ne s'opposeraient pas à cette application. Le Gouvernement de la défense nationale, entre autres, qui les a invoqués dans le décret du 28 décembre 1870, s'est laissé guider, croyons-nous, plutôt par des considérations sentimentales que par une argumentation juridique. Il ne s'agit pas ici d'accorder la plénitude des droits politiques aux indigènes mais de leur conférer seulement le droit de voter pour les conseils généraux et d'y être élus; or aucun texte, aucun principe ne saurait s'y opposer (2).

Ce régime électif a, d'ailleurs, déjà été mis en pratique

1. Tous les arguments d'étude religieuse et ethnique; présentés par M. Trolard, furent d'ailleurs aussitôt contredits par M. Marchal avec tout autant d'assurance et de prolixité.

2. D'ailleurs, quand bien même, il s'agirait de donner aux indigènes des droits politiques, tout en leur maintenant leur statut personnel, nous ne voyons pas quel texte y ferait obstacle. C'est ainsi que les indigènes de nos possessions de l'Inde et du Sénégal ont le droit d'élire des représentants au Parlement, sans avoir à renoncer à leur statut personnel ni à se faire naturaliser, et au Danemark et au Transvaal, par exemple, les étrangers jouissent de droits politiques dans les mêmes conditions. Aussi sommes-nous obligés de reconnaître que l'interprétation de l'art. 7 du Code civil que tente, pour prouver la thèse contraire, M. Hugues est sans doute très personnelle mais reste erronée, et que malgré ses critiques, l'arrêt de la Cour de Cassation du 6 mars 1883 (Sirey, 1885, 1, 379), reconnaissant

en Algérie : d'une part, pour les conseils généraux eux-mêmes par le décret du 11 juin 1870, qui dut être abrogé en décembre suivant, d'autre part depuis 1866 pour les conseils municipaux, où il fonctionne encore sous l'empire du décret de 1804.

Ce sont justement ces élections municipales que les partisans de l'électorat départemental invoquent à l'appui de leur thèse (1). Il n'y a cependant pas d'analogie à établir, car les intérêts communaux limités, immédiats, simples, étroitement liés aux intérêts privés, sont facilement accessibles à l'intelligence, tandis que les intérêts départementaux ont un caractère de généralisation qui exige des connaissances spéciales et une certaine initiative. Mais encore ne voit-on pas que les indigènes aient montré un bien grand empressement à participer à ces élections municipales, même sous le régime plus libéral de 1866 (2). Il est reconnu, en revanche, que la plupart

aux indigènes des Indes la jouissance des droits politiques, reste entier et juridique.

Voyez Alb.-C. Hugues, *La nationalité française chez les musulmans de l'Algérie*, pp. 28 et 210.

Dans notre sens voyez Charpentier, *Précis de législation algérienne*, pp. 37 et 271 ; Rouard de Card, *Les indigènes musulmans de l'Algérie devant les assemblées locales*.

1. Trolard, rapport, *loc. cit.*, p. 28 ; Isaac, proposition de loi, *loc. cit.*, p. 278.

2. Voici quelques chiffres donnant le relevé des électeurs au 31 mars 1881 :

|                       |                     |
|-----------------------|---------------------|
| Département d'Alger : | Français : 18.154.  |
|                       | Indigènes : 14.592. |
| Département d'Oran :  | Français : 15.632.  |
|                       | Indigènes : 7.415.  |

des électeurs se font inscrire sur les incitations de l'administration et des groupes électoraux, et que les élus ne sollicitent leurs fonctions que parce qu'elles leur donnent sur leur coreligionnaires une bribe d'autorité, qu'elles flattent leur amour-propre, dans quelques cas qu'elles donnent certains bénéfices pécuniaires (1).

Le vote, dans ces conditions, ne présente aucune dignité, aucune sincérité, car les Musulmans n'ont, dans aucune classe, la notion du mandat politique, du pouvoir limité, contrôlé et discuté (2). Bien plus, ils ne désirent pas et, pour le parlement comme pour les assemblées départementales ils sont les premiers à demander qu'on ne leur applique pas le régime électif (3). En cela, d'ail-

Département de Constantine : Français : 16.644.

Indigènes : 16.459.

(Extraits de *l'Etat de l'Algérie au 12 octobre 1881*, dressé par ordre de M. Tirman, Gouverneur général).

Si l'on songe à la différence numérique des deux populations, on comprendra qu'elle est l'abstention des indigènes.

M Vignon cite les faits suivants, également significatifs : à Constantine où 5 à 6.000 indigènes pourraient réclamer leur inscription, 100 seulement se font inscrire. A Tlemcen on a vu le nombre des inscrits passer de 900 à 1.700 puis retomber de 1.700 à 900, en trois années successives, uniquement par suite d'une rivalité de fractions indigènes (Voy. Vignon, *La France en Algérie*, p. 425).

1. Voyez discours de M. Bourlier au Conseil général d'Alger, 17 avril 1881.

M. Trolard le reconnaît lui-même dans son rapport (p. 28).

2. Voyez Vignon, *La France en Algérie*, p. 425 ; discours de M. Ahmed ben Sliman au Conseil général de Constantine, 18 octobre 1882.

3. Voyez en ce sens le vœu collectif longuement motivé des

leurs, ils comprennent parfaitement leur intérêt, car ils seraient naturellement amenés, et pendant longtemps, à choisir, pour les représenter des Français qui auraient su gagner leur confiance, sans toujours la mériter (1).

S'il ne procurerait aucun avantage aux indigènes eux-mêmes, le régime électif, par contre, présenterait de graves inconvénients.

Il y aurait d'abord de grosses difficultés pratiques pour déterminer les circonscriptions électorales et les conditions d'électorat et d'éligibilité ; puis, une fois organisé, son fonctionnement ne saurait être ni sincère ni régulier : la corruption électorale, qui se pratique

assesseurs musulmans de Constantine pour protester contre la proposition de loi Michelin et Gaulier, leur accordant de plein droit la naturalisation en masse (Conseil général de Constantine, 9 octobre 1887). Dans le même sens une pétition portant 1.700 signatures indigènes de Constantine, en date du 10 juillet 1887.

Voyez les dépositions à la Commission sénatoriale de 1891 de MM. Sébaoui (Pensa, *l'Algérie*, p. 218); Brahim ben Merdassi (*ibid.* p. 298), Khoudja (*ibid.* p. 307).

1. Les électeurs indigènes peuvent arriver à se mettre d'accord à l'intérieur d'une commune parce qu'ils se connaissent ; au dehors la réunion des suffrages sur un nom ne serait plus possible et des aventuriers seuls profiteraient de la situation.

« Je ferai remarquer que les indigènes, pour l'immense majorité, ignorent ce qu'est un conseiller général et ne se font aucune idée de ce que peuvent être ses fonctions. Il arriverait donc, si le droit de voter était conféré à de tels électeurs, qu'on verrait entrer au Conseil général des gens ne remplissant aucune des conditions nécessaires et qui ne solliciteraient ce mandat que pour se procurer le moyen de donner exercice à leurs mauvais desseins ». M. Ahmed ben Sliman (Conseil général de Constantine, 18 octobre 1882).

déjà pour les élections municipales, semblerait aux indigènes tout aussi légitime s'il s'agissait d'un mandat départemental dont ils ne comprendraient pas le but et ne verraient pas la valeur (1).

Ce système présenterait également des dangers. Il fournirait aux agitations sociales de nouveaux éléments et les troubles que provoquent déjà les élections aux djemmâas kabyles devraient nous laisser plus prudents (2). Si passifs et si taciturnes que paraissent les indigènes, on sait — les récents événements de Margueritte en sont encore la preuve — que la moindre étincelle suffit à rallumer en eux le brandon du fanatisme et de la rébellion ; pourquoi fournir aux factieux l'occasion et le moyen de surexciter les esprits, alors que la masse populaire elle-même ne le désire pas ? (3). Le

1. En ce sens voyez Mercier, *L'Algérie et les questions Algériennes*, p. 289.

Voyez un curieux exemple de corruption électorale dans un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 22 mars 1901, concernant la participation de quelques indigènes naturalisés à une élection d'un conseiller général.

Lors des dernières élections aux Délégations financières, les recours s'élevèrent à 60 o/o.

2. On connaît la coutume Kabyle d'après laquelle le douar se place sur deux rangs, représentant les deux partis politiques, qui en viennent aux mains jusqu'à ce que l'un soit vainqueur : il est l'élu de la municipalité.

3. «... Nous sommes absolument opposés aux élections qui font naître la discorde entre les partis et occasionnent des troubles, à la faveur desquels les mauvais sujets se font élire et qui ne sont pas dignes d'occuper des situations aussi élevées ». Ahmed ben Sliman, *Réponse au questionnaire de la commission de 1891*, p. 9.

pays est déjà suffisamment politique avec les multiples scrutins, accompagnés de campagnes et de désordres, qui sont offerts aux Européens.

Mais surtout, il faut se rendre compte de quel péril seraient pour la colonie une éducation et des droits politiques trop étendus, accordés aux indigènes. En supposant même que leur élection restât distincte, elle donnerait, par le nombre des suffrages exprimés, une autorité dangereuse à certaines individualités intéressées, ou mal intentionnées à l'égard de la France. Si plus tard, faisant un pas encore, on arrivait à unifier le corps électoral, ce serait alors l'écrasement de l'élément français par l'élément indigène, la ruine de notre autorité.

Avec tous ces inconvénients, le régime électif atteindrait-il tout au moins son but, c'est-à-dire arriverait-il à pallier efficacement le défaut que nous avons signalé dans l'organisation actuelle et en vue duquel on l'a proposé ? Il semble que non, car en supposant praticable pour les indigènes ce mode de votation, il aurait quelque chose d'aussi critiquable que le régime actuel, dans le fonctionnement de deux corps électoraux distincts, votant pour des candidats distincts appelés cependant à siéger dans la même assemblée. De tels élus constitueraient, en réalité, deux assemblées en une seule, et l'inégalité entre elles serait encore bien plus profonde que maintenant, car on créerait au profit des musulmans un régime de faveur et de privilège (1), en les

1. En ce sens, Mengadurque, *De la représentation des indigènes dans les conseils généraux algériens*.

exemptant des conditions imposées à nos nationaux pour la jouissance des prérogatives électorales. Le régime électif, appliqué aux musulmans, ne ferait donc pas cesser l'anomalie actuelle, mais constituerait, au contraire, une aggravation dans l'atteinte portée aux principes constitutifs de nos assemblées électives.

Pour les assesseurs musulmans, par conséquent, il faut en rester à la nomination par le gouvernement : celui-ci sait distinguer parmi les notabilités, les indigènes qui sont dignes de représenter leurs coreligionnaires et l'on évite ainsi, avec les dangers d'une représentation musulmane élue, les agitations qu'occasionnent inévitablement les périodes électorales.

Quant aux conseils municipaux, pour lesquels fonctionne déjà le régime électif, sans doute les mêmes objections se posent, les mêmes inconvénients s'élèvent, et en fait — nous l'avons constaté, en passant, à propos des conseils généraux — les élections municipales donnent de médiocres résultats, puisque les électeurs montrent autant d'indifférence à user de leur droit de vote que leurs représentants à exercer les fonctions dont ils sont investis ; abstention des premiers, inutilité des seconds. Il serait inopportun cependant, croyons-nous, de revenir sur l'état de choses existant ; les indigènes jouissent du droit électoral municipal depuis 35 ans et l'on ne saurait leur fournir aucune raison, plausible à leurs yeux, pour la leur retirer actuellement. D'ailleurs si l'exercice qu'ils font de leur droit est à peu près inutile, du moins par suite même de leur indifférence, n'est-il pas dangereux

et, en dehors des djemmâas Kabyles, les élections ne provoquent plus ni troubles ni séditions.

### III. — *D'une représentation spéciale des indigènes*

Si l'on ne peut reconnaître dans le mode de recrutement des assesseurs musulmans un palliatif aux anomalies qui résultent de leur institution, si le régime électif ne peut leur être appliqué autant à cause de ses difficultés et de ses dangers que parce qu'il n'aboutit qu'à une aggravation de la situation actuelle, — ne saurait-on pas trouver ailleurs le moyen de remédier à celle-ci, ne pourrait-on pas en particulier, modifier le mode de représentation des indigènes dans les assemblées départementales et au système de représentation partielle, qui fonctionne de nos jours, substituer un système de *représentation spéciale*?

Les inconvénients de l'organisation actuelle des conseils généraux algériens sont évidents, et nous les avons si souvent signalés au cours de cette étude qu'il nous suffira de les rappeler ici. Ils se groupent aux trois points de vue suivants : c'est d'abord ce fait qu'à moins de réduire les assesseurs au rôle de simples spectateurs, ce qui est inadmissible, on est obligé de juxtaposer, avec les mêmes droits, des membres d'origine différente. C'est ensuite cette considération que les indigènes, ainsi noyés dans les conseils européens, ne peuvent pas y être représentés utilement ; ils servent simplement à faire pencher d'un côté ou d'un autre la majorité, mais, dès qu'il s'agit d'une question purement indigène, ils se trou-

vent en infinie minorité devant la coalition des intérêts européens. D'ailleurs les grands chefs consentent difficilement, par crainte d'amoindrir leur autorité aux yeux des populations, à venir siéger à côté de *roumis* et l'on est souvent réduit à nommer comme assesseurs, des gens sans doute honnêtes et dévoués, mais n'ayant qu'une médiocre influence sur leurs coreligionnaires. Enfin c'est cette constatation, regrettable mais inévitable, que les représentants indigènes, ainsi nommés, sont aux mains de l'administration, qui s'en sert pour faire prédominer ses vues au sein du conseil, en formant avec eux une majorité : ce sont de simples pions servant au jeu du gouvernement.

Tous ces défauts d'une représentation partielle, qui sont certains, avaient été prévus, dès 1871, par les députés algériens qui siégeaient à la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi du gouvernement, et c'est en présence d'inconvénients si nombreux, que la commission, se rangeant à leur motion, avait proposé d'établir dans chaque département, près du préfet, un conseil spécial, appelé à donner son avis motivé sur les affaires soumises au conseil général, lorsque ces affaires toucheraient aux intérêts des indigènes (1). « Ainsi, dans l'avenir, concluait le rapporteur, M. Mazeau, si vous adoptez cette proposition, les notables indigènes musulmans, désignés par le choix de l'administration, pourront formuler leurs vœux et leurs plaintes, d'autant plus librement qu'ils seront seuls avec le représentant de

1. Voy. *suprè* p. 103.

l'autorité. Ils ne seront plus noyés dans une assemblée où ils ne pouvaient le plus souvent ni comprendre ni être entendus » (1).

Ce projet échoua devant l'Assemblée nationale, mais il faut remarquer que cet échec fut bien plutôt occasionné par les effets oratoires de certains députés arabophiles que motivé par des objections sérieuses faites à son fonctionnement. Il faut au contraire le considérer attentivement et se rendre compte de sa véritable valeur.

Le cercle restreint des intérêts communaux, leur connexité étroite, leur influence réciproque d'un groupe d'habitants au groupe voisin, empêcherait certainement d'appliquer aux Conseils municipaux un mode de représentation qui scinderait en deux assemblées les représentants de la commune, et nous repoussons le projet, émis par certains auteurs, qui consisterait à établir partout des djemmâas arabes en les maintenant distinctes des municipalités françaises.

Mais pour les assemblées départementales, une représentation spéciale, qui permettrait de conférer aux indigènes une participation efficace à la gestion de leurs intérêts, sans entraver cependant le fonctionnement réguliers de nos propres conseils, présenterait des avantages sérieux.

Dans les assemblées particulières, djemmâas départementales, les indigènes pourront discuter entre eux, développer en présence du représentant du gouvernement leurs revendications, exposer leurs idées et défen-

1. Rapport Mazeau : Assemblée nationale, tome XI, *annexes* p. 166.

dre leurs intérêts, et cela ils ne peuvent ni ne savent le faire dans une assemblée française où gênés, dépayés, ils craignent les critiques et s'abstiennent de toute intervention (1).

Utile aux indigènes, cette représentation ne présenterait pas, à l'inverse, l'inconvénient d'entraver le jeu normal des conseils français. Elle aurait même cet avantage de ne pas rendre les indigènes témoins de nos discordes politiques et de nos difficultés administratives, ce qui n'est pas, dans le régime actuel, sans avoir une certaine influence sur leur respect à notre autorité (2).

Aussi nous rangeons-nous à ce projet, maintes fois proposé par les conseils algériens (3), consistant à éta-

1. Qui connaît la fierté habituelle de leur caractère comprendra de quelle importance est cette considération pour les Arabes.

2. « J'ai pu apprécier dans le sein des tribus quel était le résultat de cette initiation. Toutes nos délibérations y arrivent travesties, défigurées, méconnaissables, elles y sont toujours appréciées au point de vue des chances offertes aux musulmans pour recouvrer leur indépendance. Eclairé, comme je le suis aujourd'hui, je considère l'admission des indigènes dans nos conseils comme prématurée ». Warnier, *L'Algérie devant l'Empereur*, 1855, chap. XXIII.

3. En particulier par le conseil général de Constantine : vœu du 13 septembre 1872 et vœu du 16 octobre 1888, présenté par M. Rouyer. Voyez de même Mendagurque, *La représentation des indigènes musulmans dans les conseils généraux*, rapport au conseil de Constantine, avril 1888. Nous pouvons ajouter que la presque unanimité des notabilités algériennes que nous avons personnellement interrogées, s'est rangée à cet avis.

On a même proposé d'étendre ce système de représentation spéciale pour les indigènes au parlement et de leur permettre

blir un conseil consultatif, formé de notables musulmans désignés par l'administration, qui se réunirait deux fois l'an, sous la présidence du préfet, quinze jours au moins avant la session des conseils généraux, exposant les vœux des indigènes, débattant les intérêts de leurs coreligionnaires.

Si l'on sort des considérations un peu sentimentales sur une opposition de race et de religion, qu'il faut admettre en Algérie sans avoir l'illusion de la faire disparaître d'ici longtemps, peut-être même jamais, il n'y a qu'une objection sérieuse à cette représentation départementale spéciale : c'est que la participation vraiment utile et importante au maniement des affaires départementales consiste dans la fixation et l'emploi de l'impôt arabe, or cet impôt constitue la ressource ordinaire pour ainsi dire unique de la caisse du département et ne peut, en conséquence, échapper aux décisions du Conseil général, pour rentrer dans les attributions d'une assemblée musulmane. Il suffirait, cependant, pour que cette assemblée eût un rôle quelque peu sérieux, que l'on eût préalablement trouvé le moyen de réglementer équitablement,

d'envoyer à la Chambre des délégués chargés de les y représenter et ayant une situation analogue à celle que la loi américaine accorde dans le congrès national aux délégués des territoires non encore élevés au rang d'Etats (Voyez Allan, série d'articles parus dans *l'Indépendant de Constantine* en mai 1874); mais sans revenir sur les inconvénients du régime électif ici proposé, cette mesure admise à titre définitif présenterait le grave danger de maintenir et d'accentuer, en le portant à la tribune nationale, cet antagonisme des races et des intérêts qui existe évidemment, mais dont il est préférable de ne pas faire ressortir davantage la réalité ni de favoriser l'accroissement.

mais avec précision, sur ce point, le partage des deux assemblées (1).

Pas plus pour ces représentants indigènes spéciaux, cependant, que pour les assesseurs musulmans nous ne saurions admettre le régime électif, car on rencontrerait les mêmes difficultés dans son fonctionnement, les mêmes dangers dans son exercice.

Telle est l'organisation que nous souhaiterions voir donner à la représentation indigène départementale (2).

Ces conclusions peuvent paraître peu libérales : on pourrait y voir une tendance à l'exclusion des indigènes. Telle cependant est loin d'être notre pensée.

Pas plus pour les indigènes musulmans que pour d'autres, nous n'admettons le sectarisme et nous ne consentons à voir dans une dissemblance de cultes et des races un motif suffisant pour exclure haineusement toute une partie de la population. L'Algérie a besoin de toutes les activités qui s'y trouvent et ces activités doivent travailler ensemble vers ce but commun : le développement de la colonisation et le progrès du pays.

1. M. Mendagurque, qui signale cet obstacle à l'organisation d'une représentation indigène spéciale, la préconise cependant (V. rapport cité).

2. Nous avons dit que les intérêts communaux se prêtaient mal à une représentation spéciale scindant en deux les conseils municipaux. On a dû comprendre, du reste, à l'allure générale de ce dernier chapitre, qu'il ne les visait nullement et qu'il n'envisageait que la situation faite aux conseils généraux. Pour les conseils municipaux, nous nous en tenons aux critiques que nous avons formulées, en étudiant les dispositions de 1884, et aux mesures de détails que nous avons alors proposées.

Les événements malheureusement n'ont pas toujours manifesté l'aménité de rapports sociaux indispensables à cet effort commun. Nous ne parlons pas ici seulement des publicistes du pays qui flattent l'orgueil de leurs lecteurs français : l'admiration dont ils encensent les colons n'est que très équitable en soi, mais elle perd toute valeur lorsqu'on l'oppose au dénigrement des indigènes et devient inique lorsqu'on l'alimente de haine. Nous ne parlons pas non plus de certains politiciens locaux qui n'ont en vue que l'élection prochaine et ne rougissent pas de surexciter, dans leur intérêt personnel, les passions populaires : si l'Arabe pouvait leur apporter un bulletin de vote, leurs idées sur lui changeraient bien certainement. Nous parlons d'une partie de la population elle-même, partie malheureusement très considérable, qui montre à l'égard des indigènes musulmans comme à l'égard des Israélites, une animosité déplorable pour l'avenir du pays. Arabe et Juif deviennent des termes de mépris, souvent même ces deux noms sont accolés à des menaces de mort ! Sont-ce là les moyens grâce auxquels on compte réunir en un seul faisceau tous les bras nécessaires à la colonisation et disposés à la développer ?

Nous sommes avec ceux qui repoussent les théories fanatiques, haineuses, étroites et méprisables, qui ont tenté durant ces dernières années de s'établir en Algérie ; nous sommes avec ceux qui pensent, même en Algérie heureusement, qu'il faut au contraire faire sortir les indigènes du ghetto moral où ils tendent à rester parqués, qu'il faut les rapprocher le plus possible de nous

et les faire participer à tous les progrès de notre civilisation et à toutes les garanties de notre droit public.

Mais du moins, faut-il que cette participation reste possible dans son fonctionnement et qu'elle leur soit utile sans nous être préjudiciable ; or ce sont les inconvénients que présenteraient, sans nul doute, les projets chimériques de conférer aux indigènes le suffrage universel ou une représentation nationale. Nous n'avons pas l'intention d'entrer dans l'étude et dans la critique des projets qui ont été présentés en ce sens, mais ils dénotent une incroyable ignorance du caractère et des aptitudes des indigènes (1).

Les musulmans sont habitués à obéir, sans contrôle, à leurs chefs religieux qui sont en même temps leurs

1. Les vues ultra-arabophiles se sont souvent manifestées au Parlement dans ces dernières années, tant dans des discussions que dans des propositions de lois.

Parmi les discours, voyez celui prononcé au Sénat par M. Pauliat le 26 février 1891, *Débats parlem.*, p. 96. Voyez également les articles parus au *Bulletin de la Société française pour la protection des indigènes aux colonies*.

Les principales propositions de lois de naturalisation en masse ou progressive des indigènes sont celles de :

M. Martineau, proposition de loi portant naturalisation progressive des indigènes de l'Algérie, 27 juillet 1890.

M. Isaac, proposition de loi portant modification du système de représentation des indigènes algériens, 4 avril 1893. Sénat ann. n° 134.

M. Bazile, proposition de loi portant naturalisation des indigènes anciens militaires, 11 décembre 1895.

MM. Michelet et Cluseret, proposition de loi portant naturalisation en masse des indigènes, 15 juin 1887 et 16 janvier 1897.

Sur tous ces projets, voy. : Albert Hugues, *La nationalité*

chefs de tribus ; ils ne comprennent pas, en général, la nécessité d'une participation aux affaires publiques, encore moins l'utilité d'une représentation élective. Si minime que soit la valeur de notre expérience, c'est là une conviction que nous a donnée le coudolement de plusieurs années passées auprès des indigènes et qui nous est confirmée par la plupart des auteurs (1).

Plus tard, lorsque l'apaisement sera à jamais assuré, lorsque l'instruction aura ouvert l'intelligence des indigènes à notre civilisation et au maniement des affaires publiques, lorsqu'il se sera opéré sinon une fusion, malheureusement chimérique, du moins un rapprochement entre eux et nous, peut-être alors, pourra-t-on tenter de leur faire connaître nos systèmes politiques, peut-être alors, trouvera-t-on parmi eux, grâce à l'œuvre accomplie par les *médersas*, un noyau d'individus susceptibles d'être élus par leurs coreligionnaires et de les représenter dignement (2). Mais il ne faut pas tenter prématurément

*française chez les Musulmans d'Algérie*, 1899, *op. cit.*, pp. 188 et suiv.

De toutes ces propositions de lois, une seule serait à peu près applicable, c'est celle de M. Isaac : elle présente, d'ailleurs, sur les conseils locaux, des réformes que nous avons rencontrées dans cette étude et que nous avons parfois adoptées.

1. Voyez en particulier : Vignon, *La France en Algérie*, p. 421 ; Bourlier, discours au conseil général d'Alger, 18 octobre 1888.

2. A ce point de vue, la délégation financière musulmane, qui est une représentation spéciale atténuée, a été créée trop tôt sur des bases électives : le choix de leurs représentants, les irrégularités des élections prouvent que les indigènes n'ont pas encore compris l'usage d'un bulletin de vote.

des réformes sociales et politiques aussi profondes que celles qui sont présentées par certains parlementaires métropolitains, et qu'ils n'auraient sans doute pas conçues s'ils n'avaient pas identifié les indigènes musulmans à leurs propres électeurs. Modifions d'abord, surtout par l'instruction, l'intelligence de l'Arabe, habituons-le à nos mœurs et à notre vie publique et nous essaierons ensuite de lui faire comprendre nos théories politiques, dans leurs beautés comme dans leurs inconvénients.

C'est pourquoi comme M. Isaac, nous pensons que « les Arabes et les Kabyles ont beau être musulmans, ils sont hommes », qu'ils ont des intérêts dans le milieu où ils vivent et que ces intérêts impliquent des droits qui sont nécessaires à leur défense. Mais contrairement à lui, nous croyons que l'attribution qu'on leur ferait de nos droits politiques sans réserve leur serait plus préjudiciable qu'utile. Dans l'état actuel, d'une part, les indigènes ne sauraient ni prendre part à une élection ni exercer un mandat électif, leurs représentants ne peuvent être choisis que par le gouvernement ; d'autre part ils ne peuvent avoir aucune influence dans une assemblée européenne : il leur faut des *conseils spéciaux* où ils discutent leurs affaires entre eux et dans leur langue.

Laissons à un avenir encore incertain la réalisation d'une assimilation sociale et politique, à laquelle nous devons sans doute travailler mais pour laquelle les Musulmans indigènes de l'Algérie ne seront pas prêts d'ici longtemps.

VU :

*Le président de la thèse,*

ANDRÉ WEISS

VU :

*Le doyen,*

GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le vice-recteur, de l'Académie de Paris,*

GRÉARD.

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                         |    |
|-------------------------|----|
| BIBLIOGRAPHIE . . . . . | I  |
| PRÉFACE . . . . .       | IX |

---

### PREMIÈRE PARTIE

#### Les conseils locaux algériens depuis la conquête

|                        |   |
|------------------------|---|
| INTRODUCTION . . . . . | 1 |
|------------------------|---|

#### CHAPITRE PREMIER

|                                                   |   |
|---------------------------------------------------|---|
| LES PREMIERS ESSAIS D'ORGANISATION MUNICIPALE . . | 5 |
|---------------------------------------------------|---|

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> septembre 1834 . . . . .</i> | <i>13</i> |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                  |           |
|--------------------------------------------------|-----------|
| <i>Ordonnance du 28 septembre 1847 . . . . .</i> | <i>19</i> |
|--------------------------------------------------|-----------|

#### CHAPITRE II

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| L'ASSIMILATION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE DE 1848 . | 19 |
|------------------------------------------------------|----|

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Arrêté du 16 août 1848 (cons. municipaux). . . . .</i> | <i>20</i> |
|-----------------------------------------------------------|-----------|

|                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Arrêté du 9 décembre 1848 (cons. généraux) . . . . .</i> | <i>25</i> |
|-------------------------------------------------------------|-----------|

|                                        |           |
|----------------------------------------|-----------|
| <i>Projet de loi de 1851 . . . . .</i> | <i>27</i> |
|----------------------------------------|-----------|

### CHAPITRE III

#### L'ORGANISATION DES CONSEILS LOCAUX SOUS L'EMPIRE . 30

##### I. *Organisation communale :*

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| <i>Décrets de 1854 . . . . .</i>            | 32 |
| <i>Décret du 27 décembre 1866 . . . . .</i> | 37 |
| <i>Arrêté du 20 mai 1868 . . . . .</i>      | 48 |

##### II. *Conseils généraux :*

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| <i>Décret du 27 octobre 1858 . . . . .</i> | 56 |
|--------------------------------------------|----|

##### III. *Conseil supérieur de gouvernement :*

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| <i>Décret du 10 décembre 1860 . . . . .</i> | 59 |
|---------------------------------------------|----|

##### IV. *La commission de 1869 et les réformes libérales :*

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| <i>L'enquête Le Hon . . . . .</i>          | 61 |
| <i>Le rapport Béhic. . . . .</i>           | 65 |
| <i>Les « Cahiers algériens » . . . . .</i> | 69 |
| <i>Décret du 11 juin 1870 . . . . .</i>    | 74 |

### CHAPITRE IV

#### L'AVÈNEMENT DU RÉGIME CIVIL ET L'EXTENSION DU TERRITOIRE CIVIL . 79

##### I. *Organisation communale :*

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| <i>Arrêté du 24 novembre 1871. . . . .</i> | 82 |
|--------------------------------------------|----|

##### II. *Conseils généraux :*

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| <i>Décret du 28 décembre 1870 . . . . .</i> | 90 |
| <i>Loi du 22 novembre 1872. . . . .</i>     | 98 |

## DEUXIÈME PARTIE

### La représentation des indigènes dans le régime actuel

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| INTRODUCTION. . . . . | 109 |
|-----------------------|-----|

## CHAPITRE PREMIER

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| CONSEILS MUNICIPAUX . . . . . | 112 |
|-------------------------------|-----|

### I. Communes de plein exercice :

|                                          |     |
|------------------------------------------|-----|
| Loi du 5 avril 1884 (art. 164) . . . . . | 114 |
| Décret du 7 avril 1884. . . . .          | 119 |
| Etude critique . . . . .                 | 133 |

### II. Communes mixtes et indigènes :

|                                                     |     |
|-----------------------------------------------------|-----|
| Arrêté du 22 juillet 1874 (communes mixtes) . . . . | 141 |
| Etude critique . . . . .                            | 145 |
| Territoire militaire . . . . .                      | 147 |

## CHAPITRE II

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| CONSEILS GÉNÉRAUX. . . . . | 150 |
|----------------------------|-----|

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| Décret du 23 septembre 1875. . . . . | 150 |
| Etude critique. . . . .              | 161 |

## CHAPITRE III

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| CONSEIL SUPÉRIEUR ET DÉLEGATIONS FINANCIÈRES. . . | 167 |
|---------------------------------------------------|-----|

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Décrets du 23 août 1898 . . . . . | 167 |
| Etude critique . . . . .          | 174 |

CHAPITRE IV

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES DE REPRÉSENTATION DES INDI-<br>GÈNES MUSULMANS DANS LES ASSEMBLÉES LOCALES . . | 176 |
| I. <i>De la nécessité d'une représentation indigène.</i> . . .                                         | 177 |
| II. <i>Du mode de recrutement des représentants indigènes</i> .                                        | 182 |
| III. <i>D'une représentation spéciale des indigènes</i> . . .                                          | 194 |







